PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 160/2021, así como los Votos Particular y Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2021

**PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES
DE LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE COLIMA**

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA

Colaboradoras: Helena Catalina Rodríguez Ruan y María Fernanda Santos Villarreal

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El cuatro de septiembre de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el Decreto número 490, por el que se expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de dicha entidad federativa. En lo que interesa, la nueva Ley Orgánica estableció los siguientes artículos:

Artículo 17. La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: [...]

X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, **título profesional de licenciatura en Derecho**, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.

Artículo 26. La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación: [...]

Diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima promovieron acción de inconstitucionalidad en la que demandaron la invalidez de los artículos señalados. Lo anterior, al considerar que las normas vulneran los derechos humanos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a cargos públicos.

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	9
II	PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS	Se tienen por impugnados los artículos 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura en Derecho", y la primera parte del artículo 26, ambas disposiciones de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.	9
III	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	10 - 13
IV	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	13 - 17
V	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	La causal de improcedencia es infundada.	17 - 19
VI	ESTUDIO DE FONDO VI.1. Requisito de poseer título profesional de licenciatura en derecho para ocupar el cargo de la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima.	Aplicando un escrutinio ordinario de razonabilidad, se declara la invalidez del artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima en virtud de que no se advierte una inminente necesidad de contar con conocimientos jurídicos para desempeñar el cargo público.	19 - 44
	VI.2. La designación de la persona titular del órgano de Control Interno por parte de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima.	En atención a los artículos 102 y 109 constitucionales, se declara la invalidez del artículo 26 en las porciones normativas "La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a" y "quien" de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, porque el mecanismo de designación de la persona titular	45-61

		del Órgano de Control Interno de la señalada Comisión no garantiza un correcto funcionamiento del órgano contralor.	
VII	EFFECTOS	Se declara la invalidez de los artículos 17, fracción X y 26, en las porciones normativas "La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a" y "quien" de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno.	61 - 63
VIII	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 17, fracción X, y 26, en sus porciones normativas "La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a" y "quien", de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Colima, expedida mediante el Decreto número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Colima, como se puntualiza en el apartado VII de esta ejecutoria.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	63

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2021**PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA****PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT****SECRETARIO: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA**

Colaboradoras: Helena Catalina Rodríguez Ruan y María Fernanda Santos Villarreal

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dieciséis de marzo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 160/2021, promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima, en contra del artículo 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura de derecho", y del artículo 26, en la porción que establece que la persona titular de la Comisión designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, ambos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos, de dicha entidad federativa¹.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Por escrito presentado el veintidós de octubre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez del artículo 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura en Derecho", así como del artículo 26, en la porción que establece que la persona titular de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima designará a la persona titular del Órgano de Control Interno de dicha

¹ **Artículo 17.** La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: [...]

X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciatura en Derecho, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.

Artículo 26. La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación: [...]

comisión, ambos artículos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

2. **Concepto de invalidez.** En su escrito inicial, las personas diputadas accionantes expusieron un único concepto de invalidez, en el que alegaron lo siguiente:
 - a. **Violación al derecho de igualdad y no discriminación.** La persona titular de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no necesita ser licenciado en derecho para poder ejercer dicho cargo, pues basta que tenga pericia en materia de derechos humanos, misma que puede darse por activismo, promoción y educación en la materia. En ese sentido, debido a que su función es la de proteger, promocionar y educar los derechos humanos, para ejercer dicha función no es necesario contar con el título de licenciatura en derecho.
 - b. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha señalado que el mandato del *ombudsperson* debe contener la función de defender los derechos humanos, pues su creación obedece a la necesidad de incorporar a nivel estatal un mecanismo para la protección, promoción y educación de los derechos humanos que coadyuve en la democratización del Estado.
 - c. **Vulneración a la libertad de trabajo y al derecho a ocupar un cargo público.** Las actividades de la persona titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos no se deben limitar al conocimiento y corrección del caso concreto de violaciones a los derechos humanos ni a la orientación a las víctimas, sino que deben encaminarse a promover cambios en la cultura y en las conductas sociales de manera que se avance en la vigencia de los derechos fundamentales.
 - d. Así lo entendió la legislatura federal al formular la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al establecer que la persona que presida dicha comisión deberá tener *preferentemente* título de la licenciatura en derecho, ya que a la luz del artículo 5° constitucional², a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, mientras sea lícito.
 - e. Aunado a lo anterior, el artículo 35, fracción VI, de la propia Constitución³, consagra como derecho de la ciudadanía mexicana poder ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las cualidades que establezca la ley, lo que garantiza los derechos de libertad de trabajo y de ocupar un cargo público.
 - f. **Violación al derecho de legalidad.** El artículo 26 del decreto impugnado vulnera el derecho humano a la legalidad porque, teniendo en cuenta la importancia jurídica, política y democrática de un órgano interno de control, su designación no puede depender de su superior jerárquico. Dicho órgano se encarga de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, así como de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental.
 - g. Si un órgano interno de control carece de autonomía, al ser designado por su superior jerárquico, no podrá cumplir sus objetivos y funciones porque no contará con una gestión transparente para la rendición de cuentas y resolución de asuntos en el ámbito de su competencia.
 - h. En todo caso debería replicarse el mecanismo que se estableció en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual determina que la persona titular del Órgano Interno de Control de dicha comisión será designada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
3. **Registro y turno.** Por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **160/2021**, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
4. **Admisión y trámite.** El veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora acordó admitir a trámite la demanda, tuvo por designadas a las personas autorizadas y a los delegados acreditados, ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima para que rindieran sus informes respectivos, y dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.
5. De igual forma, acordó no tener por señalado el domicilio que los accionantes indicaron en su demanda, en virtud de que las partes están obligadas a precisar domicilio para oír y recibir notificaciones en la

² **Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. [...]

³ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...]

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

sede de este Alto Tribunal. Por tanto, los requirió para que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apercibidos que, de lo contrario, las subsecuentes notificaciones se les harían por lista.

6. **Informe del Poder Legislativo de Colima.** Mediante escrito depositado el doce de enero de dos mil veintidós en la Oficina de Correos de México la diputada Ana Karen Hernández Aceves, en su carácter de Vicepresidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Colima, en representación del Poder Legislativo de ese Estado, rindió informe en el que señaló:
- a. **Primera causal de improcedencia.** La presentación de la demanda se realizó en un lugar diverso al señalado en la ley. El artículo 8 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las promociones podrán presentarse en las oficinas de correos siempre que se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes⁴.
 - b. La demanda se presentó en la Oficina de Correos de México de Villa de Álvarez, Colima, pero el Congreso local tiene su residencia en Colima, Colima, por lo que el escrito tenía que presentarse en las Oficinas de Correos de México en Colima. Debido a que su presentación no se suscitó en el lugar correcto y se recibió en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el día veintidós de octubre de dos mil veintiuno, es claro que su presentación es extemporánea.
 - c. **Segunda causal de improcedencia.** Hay un consentimiento tácito del acto que se impugna. La diputada Ana Karen Hernández Aceves votó a favor del Decreto número 490, por el que se expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, por ello, no puede accionar este medio de control constitucional. Al restar su participación, únicamente queda la intervención de ocho diputados, lo que no reúne el mínimo requerido del treinta y tres por ciento para controvertir la norma.
 - d. Tampoco se cumple con el treinta y tres por ciento requerido porque el referido Decreto número 490, fue aprobado por unanimidad de los diecinueve legisladores que participaron en la sesión y solamente no asistieron seis integrantes. Teniendo en cuenta que para impugnar el decreto se requiere de un mínimo de nueve legisladores, esta cantidad no se logra con los seis integrantes que no participaron en la discusión de la norma controvertida.
 - e. **Tercera causal de improcedencia.** Existe una falta de legitimación activa. El Decreto número 490 fue sometido a consideración del Pleno de la LIX Legislatura del Congreso de Colima el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno. Sin embargo, son los integrantes de la LX Legislatura (que no votaron el decreto) los que promueven la presente acción de inconstitucionalidad.
 - f. **Cuarta causal de improcedencia.** El requisito de poseer un título profesional de licenciatura en derecho para ocupar la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima se preveía en la anterior ley orgánica que fue abrogada con el decreto impugnado. Por ello no existió una novedad legislativa, al establecerse el mismo requisito en la ley abrogada y en la ley actual. Por lo que el artículo 17, fracción X, impugnado no es un nuevo acto legislativo.
 - g. **Respecto del artículo 17, fracción X, impugnado.** El artículo no es discriminatorio al exigir que el requisito de ser profesionista en derecho. Se trata de una distinción razonable y objetiva al constituirse como un mecanismo que permite que llegue la persona más idónea al cargo público en cuestión. Además, la norma garantiza lo dispuesto por el artículo 13, apartado A, de la Constitución de Colima, el cual prevé la naturaleza de la Comisión Estatal de Derechos Humanos⁵.

⁴ **Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

⁵ **Artículo 13. A.** La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima será el organismo público dotado de plena autonomía, presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de servicio gratuito y de participación ciudadana, que estará a cargo de la protección y defensa en la Entidad, de los derechos humanos que reconozca el orden jurídico mexicano. Conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado o los municipios, que violen estos derechos. Formulará recomendaciones públicas y no vinculatorias, así como denuncias y quejas antes las autoridades respectivas.

La Comisión no será competente tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

- h. **Sobre el artículo 26 cuestionado.** La atribución de la persona titular de la Comisión de Derechos Humanos de Colima de designar al titular del Órgano de Control Interno es constitucional. Conforme a los artículos 13, apartado A, y 22, de la Constitución de Colima⁶, la mencionada comisión es un organismo público dotado de plena autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Bajo esa autonomía en su funcionamiento, es que se faculta a la presidencia de la Comisión a nombrar al titular de su órgano interno de control.
7. **Informe del Poder Ejecutivo de Colima.** Mediante escrito presentado el cinco de enero de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el licenciado Roberto Rubio Torres, Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en nombre y representación jurídica de la Gobernadora de dicha entidad federativa, rindió su respectivo informe en el que señaló que la participación que tuvo el Ejecutivo de Colima fue única y exclusivamente en la promulgación del Decreto impugnado.
8. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.
9. **Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, y toda vez que no existió registro de que se hayan recibido a este Alto Tribunal alguna constancia donde se formularan alegatos, por acuerdo del diez de marzo de dos mil veintidós, **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

10. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política del país⁷ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁸. Se planteó la posible contradicción entre los artículos 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura en Derecho", y 26, ambos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima y la propia Constitución.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. De la demanda de acción de inconstitucionalidad se desprende que la Comisión accionante impugna el artículo 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura en Derecho", y el artículo 26, en la porción que establece que la persona titular de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima designará a la persona titular del Órgano de Control Interno de dicha comisión, ambas disposiciones de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

Todo servidor público está obligado a responder a las recomendaciones que le presente este organismo. Cuando dichas recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos a los que se dirijan, éstos deberán fundar y motivar públicamente su negativa. El Congreso del Estado, a solicitud de la Comisión, podrá llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante el pleno, a efecto de que expliquen su negativa. Su ley orgánica establecerá el procedimiento para el desahogo de esta comparecencia.

La Comisión tendrá facultad para ejercitar acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra leyes expedidas por el Congreso del Estado que violen derechos humanos, en términos de la fracción II, inciso g) del artículo 105 de la Constitución Federal.

La presidenta o presidente, las consejeras y los consejeros de la Comisión serán elegidos por el Congreso, a propuesta de las diputadas y los diputados, por mayoría calificada de sus integrantes y de conformidad con un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente, en los términos que establezca su ley orgánica.

La presidenta o presidente durará en su encargo cuatro años, se podrá reelegir para un periodo igual y presentará anualmente al Congreso un informe de las actividades del organismo a su cargo. Comparecerá también ante el Congreso en los términos que disponga la ley.

La ley orgánica determinará la forma de integración, que observará el principio de paridad de género, la estructura y el funcionamiento de la Comisión, así como las responsabilidades en que incurrirán las autoridades, los servidores públicos y los particulares que no atiendan los requerimientos de dicho organismo. [...]

⁶ **Artículo 22.** En el régimen interior del Estado, los órganos autónomos son instituciones que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

⁸ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].

III. OPORTUNIDAD

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
13. De igual forma, resulta aplicable el artículo 8 de la Ley Reglamentaria¹⁰, cuyo alcance ha sido interpretado por este Alto Tribunal en la jurisprudencia 17/2002¹¹, en la cual se estableció que para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo o se envíen vía telegráfica se requiere que:
 - a) Las promociones se depositen en las oficinas de correos;
 - b) El depósito o envío se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes y
 - c) El depósito o envío se realice dentro de los plazos legales.
14. En este caso, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**. El escrito de demanda se depositó el cuatro de octubre de dos mil veintiuno en la Oficina de Correos de México en Villa de Álvarez, Colima, como se advierte de los sellos estampados en el sobre que obra en las constancias visualizadas en el sistema electrónico de este Alto Tribunal. Asimismo, se presentó oportunamente dado que el decreto impugnado se publicó el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial local, por lo que el plazo de treinta días para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del cinco de septiembre al cuatro de octubre.
15. No es obstáculo a lo anterior, la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo local en su informe, en el sentido de que la demanda es extemporánea porque de conformidad con el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las promociones deben presentarse en las oficinas de correos ubicadas en el lugar de residencia de las partes¹², pero la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad no fue presentada en la Oficina de Correos de México de la ciudad de Colima, lugar donde el Congreso local tiene su recinto, sino en la oficina correspondiente a Villa de Álvarez.
16. Este Alto Tribunal considera que dicho argumento es **infundado**. El propósito de que las partes que radiquen fuera del lugar de residencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan presentar sus escritos en las oficinas de correos, es que tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquéllos cuyo domicilio sí se encuentra ubicado en el mismo lugar en que este Alto Tribunal tiene su sede, a fin de que no tengan que desplazarse del lugar de su residencia hasta esta ciudad, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia¹³.

⁹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

¹⁰ **Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

¹¹ Jurisprudencia P./J. 17/2002, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, página 898, de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)".

¹² **Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

¹³ Similares consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad **118/2015**, fallada el dos de agosto de dos mil dieciocho. En dicho asunto, el escrito de demanda se presentó en el Servicio Postal Mexicano, según constaba de los sellos que aparecían asentados en ambas caras del sobre que obraba en el expediente. En consecuencia, la oportunidad de la acción se analizó conforme a lo previsto en el artículo 8 de la ley reglamentaria de la materia y se precisó que para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo certificado o se envíen vía telegráfica, se requiere: **a)** que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envíen vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; **b)** que el depósito o envío se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y **c)** que el depósito o envío se realice dentro de los plazos legales. Por tanto, si la demanda se presentó dentro del plazo y se depositó en las oficinas del Servicio Postal Mexicano del lugar de residencia y con pieza certificada con acuse de recibo, entonces la demanda es oportuna. En cuanto al lugar de residencia, se

17. Este Tribunal Pleno considera que el término “lugar de residencia” a que se refiere la última parte del artículo 8 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende no sólo el territorio donde se encuentre el recinto de los congresos locales, sino también las ciudades conurbadas.
18. De la exposición de motivos que dio origen a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, se desprende que las ciudades de Colima y de Villa de Álvarez forman parte del área conurbada del Estado de Colima, por lo que era válido presentar la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad tanto en la Oficina de Correos de México de Villa de Álvarez, como en la de Colima. En este sentido, sirve de sustento por analogía la jurisprudencia de este Alto Tribunal 35/2003, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PROMOCIONES POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO. FECHA EN QUE DEBERÁN TENERSE POR PRESENTADAS CUANDO LA SEDE DE UN MUNICIPIO ESTÁ CONURBADA CON LA POBLACIÓN DE OTRO”**¹⁴.
19. Consecuentemente, si la demanda de acción de inconstitucionalidad se depositó en la Oficina de Correos de México en Villa de Álvarez, Colima, el cuatro de octubre de dos mil veintiuno, resulta claro que se promovió en forma **oportuna**. Por tanto, no le asiste la razón al Poder Legislativo local respecto a la extemporaneidad de la demanda.

IV. LEGITIMACIÓN

20. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada. Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política del país¹⁵; y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁶, disponen que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de algún órgano legislativo en contra de leyes expedidas por ese órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada por cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes lo integren. Así, una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por las legislaturas de las entidades federativas cuando se cumpla lo siguiente, que:
- Los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal;
 - Dichos promoventes representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente y
 - La acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.
21. Este Tribunal Pleno considera que se acredita este presupuesto procesal en la presente acción de inconstitucionalidad. En primer lugar, de las fojas visualizadas en el sistema electrónico de este Alto Tribunal, se advierte que obran las certificaciones del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Colima, de las constancias de mayoría de la elección para diputaciones de dicha entidad

estimó que el objetivo de esta disposición es que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellos cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede el Alto Tribunal, a fin de que no tengan que desplazarse del lugar de su residencia hasta esta ciudad para presentar sus promociones o recursos, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia.

Resuelta en sesión de dos de agosto de dos mil dieciocho. Unanimidad de nueve votos de los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora (Ponente), Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Véanse páginas 15 a 18 del engrose.

¹⁴ Jurisprudencia P./J. 35/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1373. El texto de la jurisprudencia es el siguiente:

“El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que se tendrán por presentadas en tiempo las promociones que se depositen, por correo certificado o vía telegráfica, en las oficinas de correos o de telégrafos localizadas en el lugar de residencia de las partes, la que, tratándose de Municipios, es la localidad donde radica su Ayuntamiento; sin embargo, cuando la sede de un Municipio esté conurbada con la población de otro Municipio, esto es, que haya continuidad física y demográfica entre ellas, de tal manera que los centros de población sean contiguos, se considera que a efecto de no truncar o disminuir el acceso a la justicia, el depósito postal o telegráfico puede válidamente realizarse tanto en la oficina que corresponda a la sede del Municipio promovente, como en la de la población conurbada del Municipio vecino; de esta manera, se tendrá como fecha de presentación de las promociones de que se trata, la del depósito en cualquiera de dichas oficinas”.

¹⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. [...]

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

¹⁶ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

- federativa, de las que se advierte que las personas que suscriben la demanda de acción de inconstitucionalidad, son diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Colima.
22. En relación con el segundo presupuesto, el artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Colima establece que el Congreso local se integra por veinticinco diputados¹⁷, lo que representa el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho órgano legislativo y que corresponde a ocho diputaciones. Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad fue firmada por nueve personas diputadas de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Colima, se cumple con el porcentaje mínimo requerido para promover el presente medio de control constitucional.
 23. Respecto del tercer presupuesto, la presente acción de inconstitucionalidad se plantea en contra del Decreto número 490, que expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, particularmente los artículos 17, fracción X, en la porción normativa “título profesional de licenciatura en Derecho”; y 26, en la parte que prevé que la persona titular de la presidencia de la Comisión designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, por lo que se trata de normas expedidas por el Congreso de Colima.
 24. Sobre el argumento que hace valer el Poder Legislativo local en su informe, relativo a que el decreto cuya invalidez se demanda fue aprobado por la LIX Legislatura del Congreso de Colima, y por tanto los integrantes de la LX Legislatura no cuentan con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno lo considera **infundado**.
 25. Del artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política del país, es posible concluir que la legitimación activa debe entenderse conferida a los integrantes del Congreso local que al momento de promover la acción de inconstitucionalidad se encuentren en funciones. El que se sostenga lo contrario, llevaría al extremo de que, en casos como el presente, las leyes no podrían impugnarse, pues quienes integraron esa legislatura ya no forman parte del órgano legislativo y quienes los sustituyen pertenecen a una legislatura diferente.
 26. Tal pretensión, además de ser contraria a la lógica, desconoce el principio de que el órgano de autoridad es siempre el mismo, con independencia de las personas físicas que ejerzan su titularidad. Al respecto, sirve de sustento la jurisprudencia 19/2001 de este Tribunal Pleno, con el rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, DENTRO DEL PLAZO LEGAL, LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE UNA NUEVA LEGISLATURA, CUANDO LA QUE EXPIDIÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONCLUYÓ SU ENCARGO”**¹⁸.
 27. Tampoco le asiste la razón al Poder Legislativo local respecto a que no se cumple con el mínimo requerido del treinta y tres por ciento para promover la presente acción de inconstitucionalidad. A su parecer, *i*) la diputada Ana Karen Hernández votó a favor del decreto impugnado, por lo que debe restarse su participación en el presente medio de impugnación y *ii*) el Decreto número 490 fue aprobado por unanimidad de los diecinueve legisladores que asistieron a la discusión, y los seis que no participaron en la sesión, no son suficientes para promover la acción de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta que se requiere un mínimo de nueve diputaciones.
 28. El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución, no exige como requisito de procedencia que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para promover la acción de inconstitucionalidad deba estar integrado por las diputaciones que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. El único requisito que establece dicho precepto constitucional para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es que se promueva por el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate.
 29. Por tanto, basta que se reúna ese porcentaje de los legisladores para que puedan promover la acción de inconstitucionalidad, sin importar que los promoventes hayan o no votado en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado a favor de su aprobación, pues no debe pasarse por alto que las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional. En ese sentido se ha pronunciado este Tribunal Pleno en la jurisprudencia 20/2001, cuyo rubro señala: **“ACCIÓN DE**

¹⁷ **Artículo 24.** El Congreso del Estado estará integrado por dieciséis diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, y por nueve diputadas y diputados electos según el principio de representación proporcional; la elección se sujetará al procedimiento que disponga el Código Electoral del Estado.

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 19/2001, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, marzo de 2001, página 470.

INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMAN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA¹⁹.

30. En consecuencia, en el caso se satisfacen los requisitos aludidos y, por tanto, los diputados locales cuentan con la legitimación necesaria para promover esta acción de inconstitucionalidad.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

31. El Poder Legislativo local señaló en su informe que el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, no constituye un nuevo acto legislativo, en tanto que el requisito de poseer un título profesional de la licenciatura en derecho para ocupar la presidencia de la mencionada comisión se encontraba establecido en la abrogada ley orgánica.
32. La causal de improcedencia es **infundada**. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2020, este Tribunal Pleno señaló que cuando un decreto expide una nueva ley, abrogando la anterior, se actualiza un nuevo acto legislativo para todos los efectos procesales²⁰. En el presente asunto, las normas controvertidas fueron emitidas a partir del Decreto número 490, por el que se expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno.
33. El artículo Segundo Transitorio del decreto impugnado expresamente prevé que se abroga la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima expedida por el Decreto número 57, del treinta de mayo de mil novecientos noventa y dos²¹. Por tanto, la nueva Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicada el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, se constituye en su totalidad como un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de todo un nuevo cuerpo normativo que abroga al anterior. Por tanto, se desestima la causal de improcedencia.
34. No pasa inadvertido que, al rendir su informe, el Poder Ejecutivo de Colima señaló que su participación en el procedimiento legislativo se limitó a la promulgación y publicación del decreto cuestionado.
35. Lo anterior no es motivo para sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de dicho poder, pues es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que los poderes ejecutivos locales se encuentran invariablemente implicados en la emisión de las leyes, al otorgarles validez y eficacia a través de su promulgación y publicación, por lo que tienen una verdadera injerencia en el proceso legislativo. Al respecto, sirve de apoyo la jurisprudencia 38/2010 de este Tribunal Pleno, con el rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES**"²².

VI. ESTUDIO DE FONDO

36. Para dar respuesta a los planteamientos de la parte accionante, el estudio de fondo se divide en dos temas: **1.** El requisito de poseer título profesional de licenciatura en derecho para ocupar la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (análisis del artículo 17, fracción X) y **2.** La designación de la persona titular del Órgano de Control Interno por parte de la presidencia de la mencionada comisión (análisis de la primera parte del artículo 26).

VI.1. Requisito de poseer título profesional de licenciatura en derecho para ocupar la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima

37. La parte accionante alega que el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima²³ vulnera los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo,

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 19/2001, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, marzo de 2001, página 470.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 132/2020. Fallada en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte. Unanimidad de diez votos de las ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Véanse párrafos 118 a 120 del engrose.

²¹ **SEGUNDO.** Se abroga la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, expedida por Decreto No. 57 de la Legislatura Local, con fecha del 30 de mayo de 1992 y las demás disposiciones aplicables que se opongan a la presente Ley.

²² Jurisprudencia P./J. 38/2010, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.

²³ **Artículo 17.** La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: [...]

consagrados en los artículos 1°, 5° y 35, fracción VI, constitucionales, al establecer como requisito para acceder al cargo público de la presidencia de mencionada comisión, contar con título profesional de licenciatura en derecho.

38. A su parecer, quien ocupe la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no necesita ser licenciado en derecho para ejercer dicho cargo, pues su función es la de proteger, promocionar y educar en materia de derechos humanos. Para llevar a cabo sus funciones basta que tenga pericia en materia de derechos humanos, la cual pueda darse por el activismo, la promoción y la educación en los mismos. Es así que la actividad de la persona encargada de la presidencia no debe limitarse al conocimiento y corrección de casos concretos de violaciones a derechos humanos, sino que se debe encaminar a promover cambios en la cultura y en las conductas sociales de manera que se avance en la vigencia de los derechos fundamentales.

39. La disposición impugnada establece lo siguiente:

Artículo 17. La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: [...]

X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, **título profesional de licenciatura en Derecho**, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.

40. Este Alto Tribunal considera que es **fundado** el concepto de invalidez. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, se debe recordar que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1° constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante²⁴. Asimismo, se ha considerado que el derecho humano a la igualdad obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, por su interpretación y para su aplicación.

41. También se ha precisado que si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que resultará constitucionalmente exigido²⁵.

42. Ahora, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del país, condiciona el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público a poseer las calidades que establezca la ley²⁶.

43. En relación con dicho concepto, este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 107/2016**²⁷, **106/2019**²⁸, **111/2019**²⁹ y **117/2020**³⁰, señaló que por **“calidades”** la Constitución se refiere

X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciatura en Derecho, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.

²⁴ **Artículo 1°. Quinto párrafo.** Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince. Mayoría de nueve votos de la ministra Olga Sánchez Cordero y los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. En contra el ministro Eduardo Medina Mora. Ausente la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos (Ponente).

Amparo directo en revisión 1349/2018. Resuelto en sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho. Unanimidad de cinco votos de la ministra Norma Lucía Piña Hernández (Ponente) y los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁶ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...]

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...]

²⁷ Resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea.

a "las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia"³¹.

44. Lo anterior impone un primer vínculo a las legislaturas, federal y de las entidades federativas, en cuanto a la definición de los requisitos de acceso a un cargo público, consistente en que éstos deben ser razonables en función del perfil que resulte deseable para ejercer dicho cargo, lo cual se deduce de las facultades que ejercerá.
45. Un segundo vínculo que genera para las legislaturas, federal y estatales, consiste en respetar el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos no consagra el derecho de acceder a un cargo público, sino el de hacerlo en condiciones generales de igualdad, lo cual, supone, entre otras cosas, que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho³².
46. En términos similares, este Tribunal Pleno ha sostenido en la **jurisprudencia 123/2005** antes citada, que la Constitución Política del país impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública, de manera que violan este derecho aquellos requisitos que establezcan una diferencia discriminatoria entre las personas ciudadanas.
47. Por lo tanto, como lo sostuvo este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 263/2020**³³, cuando el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas definen las calidades necesarias para que una persona acceda a un cargo público, **es necesario que los requisitos establecidos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para su desempeño**. Lo cual exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar a personas que potencialmente tengan las competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente cargo.
48. En cambio, si los requisitos están formulados de manera arbitraria y genérica, sin correlacionarlos con el tipo de función a realizar, ello se traduce en una **sobreinclusión** que genera un trato diferenciado e injustificado en el acceso a determinados cargos públicos de personas que potencialmente tengan las competencias necesarias para desempeñarlos con eficiencia y eficacia, lo que constituye una **discriminación** contraria a la Constitución.
49. En consecuencia, **para analizar la razonabilidad de cualquier requisito de acceso a un cargo público es necesario conocer las funciones que desempeñará la persona que lo ocupe**. Pues sólo de esa manera es posible determinar si el requisito guarda una relación directa con el perfil idóneo para desempeñar esa función o si excluye a determinadas personas en forma irrazonable y discriminatoria de la posibilidad de acceder a él.

²⁸Resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

²⁹Resuelta el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, por mayoría de diez votos de de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

³⁰Resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea.

³¹ Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 123/2005, con el rubro: **ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, Octubre de 2005, página 1874, registro digital: 177102.

³²Véase, entre otros, *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrafo 236.

³³Resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

50. En relación con la **metodología** para analizar la razonabilidad de requisitos de acceso a un cargo público no electivo, este Tribunal Pleno, en diversos precedentes³⁴, ha sostenido que, **en primer lugar**, se debe comprobar si el legislador estableció una **distinción**. Es decir, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.
51. Si se comprueba que el legislador, efectivamente, realizó una distinción, entonces es necesario, **en segundo lugar**, elegir el **nivel de escrutinio** que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario.
52. **En tercer lugar**, se debe **desarrollar cada una de las etapas del test** que se haya elegido, en el entendido de que, si la norma no supera alguna de dichas etapas, no será necesario desarrollar las siguientes, pues habrá quedado acreditada su inconstitucionalidad.
53. Conforme a las consideraciones relatadas, y como se establece al inicio de este apartado, para este Tribunal Pleno el concepto de invalidez es **fundado**, lo que se demuestra a la luz del juicio de razonabilidad que se desarrolla a continuación.
54. Se reitera que la disposición impugnada establece lo siguiente:

Artículo 17. La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: [...]

X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, **título profesional de licenciatura en Derecho**, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.
55. Para realizar el análisis de la porción referida es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.
56. Este Pleno considera que la disposición impugnada realiza en efecto una distinción entre determinados grupos de personas que se encuentran en una situación comparable. El requisito cuestionado implica una diferenciación entre quienes cuentan con un título profesional de licenciatura en derecho y aquellas que no lo tienen, que buscan acceder al cargo público de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Colima. Consecuentemente, se trata de sujetos comparables que se les otorga un trato diferenciado atendiendo a la posesión de un título académico de la licenciatura mencionada.
57. Una vez determinado que los grupos de personas son comparables y se les otorga un trato diferenciado, procede determinar con qué tipo de escrutinio debe analizarse la constitucionalidad de la medida reclamada.
58. Este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 25/2017, al analizar el requisito de tener título profesional de ingeniería civil o arquitectura para ser perito valuador en el Estado de Querétaro, señaló que existen dos niveles de escrutinio para estudiar el carácter discriminatorio de una norma, o su rompimiento al principio de igualdad: escrutinio ordinario y escrutinio estricto. En el primer caso, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad

³⁴Estos precedentes son las **acciones de inconstitucionalidad 83/2019**, resuelta el quince de octubre de dos mil veinte, en la cual se declaró la invalidez, por unanimidad de once votos, del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para desempeñar la función de notario o notaría pública en Quintana Roo; **117/2020** (*supra*, nota 42), en la cual se declaró la invalidez, por unanimidad de diez votos, del requisito de no haber recibido condena por delitos dolosos para ejercer una profesión en las instituciones públicas y privadas que realizan estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en Chihuahua; **184/2020**, resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la cual se declaró la invalidez, por mayoría de nueve votos, del requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso para ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Guanajuato (votaron a favor las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán); **118/2020**, resuelta el veinte de mayo de dos mil veintiuno, en la cual se declaró la invalidez, por mayoría de nueve votos, del requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año para ocupar la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas (votaron a favor las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra la señora y el señor Ministros Esquivel Mossa y Pérez Dayán); **182/2020**, resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, la cual fue desestimada al registrarse sólo siete votos a favor de la invalidez del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de Comisionado o Comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California (votaron a favor de declarar la invalidez la señora y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra de la invalidez las señoras y señores Ministros Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán); y **50/2021**, resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, en la cual se declaró la invalidez, por mayoría de diez votos, del requisito de no haber sido sentenciado por delito intencional para ser elegible al cargo de comisario o comisaría municipal en Guerrero (votaron a favor las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; votó en contra la señora Ministra Piña Hernández).

constitucionalmente admisible, y, en segundo lugar, si resulta racional para su consecución. Mientras que en el escrutinio estricto resulta aplicable a lo que se ha denominado “categorías sospechosas”, es decir, el listado de distinciones taxativamente enumeradas por el artículo 1° constitucional a los casos en que la norma objeto de análisis tenga una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política del país³⁵.

59. Este Tribunal Pleno considera que el análisis de la norma combatida debe ser a la luz de un **escrutinio ordinario de razonabilidad**, ya que el requisito referido no constituye una categoría sospechosa, pues no se basa en alguno de los supuestos previstos en el artículo 1°, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos al origen étnico o nacional, raza, género, color, edad, situaciones de discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opiniones, orientación sexual, el estado civil, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
60. Una vez determinado que debe realizarse un test de razonabilidad, es necesario, en primer lugar, identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si resulta constitucionalmente legítima, y, en segundo lugar, si resulta racional para su consecución. Por finalidad constitucionalmente legítima debe entenderse un objetivo que encuentre acogida amplia en la Constitución Política del país, lo que implica que no entre en conflicto con ningún artículo constitucional. Por su parte, la racionalidad para su consecución implica que basta que los medios que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista. Es decir, para que la norma supere el test de razonabilidad es suficiente con que sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido³⁶.
61. **Finalidad constitucionalmente legítima:** consistente en la profesionalización y especialización de los cargos públicos con el objeto de ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía y con el de garantizar la supremacía constitucional a través del ejercicio adecuado de las atribuciones inherentes al cargo público en cuestión, que es de la mayor relevancia, pues se trata de la defensa de los derechos humanos, actividad que es fundamental para la consolidación de su reconocimiento.
62. La especialización y profesionalización en los cargos públicos a ejercer es un aspecto clave en la administración pública moderna, pues es necesario que quienes ejerzan cargos públicos cuenten con determinadas calidades que garanticen que ejercerán el cargo público de forma idónea.
63. Como se señaló en el párrafo 42 de la presente ejecutoria, del artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del país se desprende que la ciudadanía tiene derecho a participar en cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley³⁷. Derecho que se encuentra concatenado con los principios de mérito y de capacidad, derivados del mandato previsto en el diverso artículo 123, apartado B, fracción VII, constitucional, de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes³⁸.
64. Al respecto, este Alto Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 36/2021 resolvió que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III, y anteriormente en el diverso 113, ambos de la propia Constitución³⁹.

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 25/2017. Resuelta el veintiocho de enero de dos mil veinte por mayoría de seis votos a favor de la validez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, los cuales establecían el requisito de tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto para ser valuador. Votaron a favor las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Pérez Dayán. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

³⁶ *Idem*.

³⁷ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...] **VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...]

³⁸ Artículo 123. [...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: [...]

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; [...]

³⁹ Artículo 113 constitucional vigente hasta la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y

65. Una forma de profesionalizar los cargos públicos es garantizar que quienes los ocupen cuenten con un perfil adecuado, en plena concordancia con las atribuciones establecidas en la ley para poder cumplir con las tareas encomendadas; y ello se logra con la regulación de diversas calidades que abonen a la idoneidad del perfil del cargo a desempeñar.
66. Las características y elementos que deben cumplir quienes busquen ocupar un cargo público deben fijarse atendiendo a las funciones específicas del mismo, de forma que se garantice la idoneidad de la persona, atendiendo a que sus conocimientos y formación se alineen con las atribuciones del cargo a desempeñar. Ello, para garantizar los principios de mérito, capacidad y eficiencia en el servicio público.
67. Incluso, la Convención Americana de Derechos Humanos dispone en su artículo 23.2 que los Estados parte pueden reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades relacionadas con los derechos políticos (entre ellos, el derecho de acceder a un cargo público, referido en el artículo 23.1, inciso c) de la misma Convención), exclusivamente por las siguientes razones: por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en un proceso penal⁴⁰.
68. En ese sentido, no sólo no está prohibido establecer un requisito de instrucción en la citada convención, sino que es una de las causas expresas que establece como legítimas para regular el acceso de las personas a los cargos públicos de sus respectivos países.
69. El diseño de perfiles idóneos que garanticen el adecuado desempeño del servicio público se constituye como un propósito válido que las entidades federativas legítimamente pueden perseguir al realizar distinciones normativas en pleno uso de su libertad de configuración legislativa.
70. En el caso, con la porción normativa impugnada, el congreso local pretende asegurar que accedan al puesto sólo quienes cuenten con los conocimientos y formación necesaria para el ejercicio adecuado de las atribuciones de la citada presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima. Para ello, establece como requisito de instrucción que quienes aspiren a dicho cargo posean un título profesional de licenciatura en derecho.
71. Esto constituye una finalidad constitucional legítima, pues no entra en conflicto con ningún artículo constitucional. Por el contrario: **i)** el establecimiento de requisitos de instrucción (como lo es la exigencia de un título profesional de licenciatura en derecho) es válido constitucionalmente (artículo 35, fracción VI de la Constitución) y convencionalmente (artículo 23.2 de la Convención Americana); **ii)** el acceso a cargos públicos exige mecanismos de selección que permitan asegurar conocimientos y formación en la materia particular del puesto a desempeñar, tanto para ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía (garantizando los principios de mérito, capacidad y eficiencia en el servicio público) como para garantizar la supremacía constitucional a través del ejercicio adecuado de las atribuciones inherentes al cargo público en referencia; y **iii)** el cargo público de la presidencia de la citada Comisión es de la mayor relevancia, atendiendo a la función de defensa de los derechos humanos que ejerce sobre la población colimense.
72. Una vez establecido que la norma impugnada persigue objetivos que no sólo no entran en conflicto directo con ningún artículo constitucional, sino que se encuentran previstos en diversos preceptos constitucionales (como lo es el artículo 35, fracción IV, relativo a que la ciudadanía tiene derecho a participar en cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley), procede determinar si la norma es racional respecto a los objetivos que persigue.
73. **Instrumentalidad de la medida:** el requisito de contar con un título profesional de licenciatura en derecho para poder acceder a la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no tiene una relación directa, clara e indefectible para el buen cumplimiento del fin constitucionalmente legítimo de la profesionalización de los cargos públicos.

comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. [...]

Artículo 109 constitucional vigente a la fecha:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. [...]

⁴⁰ **ARTÍCULO 23.** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...]

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

74. La Constitución Política del país no establece lineamientos o requisitos que deban cumplir quienes encabezan los organismos de protección de los derechos humanos locales, ni prevé un parámetro en torno a la necesidad de que las personas que los presidirán deban ser licenciadas en derecho. En efecto, este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 76/2016, en la cual se impugnó el requisito de contar preferentemente con título en derecho para ocupar la presidencia de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, determinó que el artículo 102, apartado B, constitucional únicamente señala la obligación del Congreso de la Unión y de las respectivas legislaturas estatales de crear los organismos de protección de los derechos humanos, y que tratándose de las características de esos órganos de defensa, estos deben ser dotados de plena autonomía de gestión y presupuestaria, así como contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que debe replicarse por las legislaturas estatales en el ámbito de su esfera competencial⁴¹.
75. En dicho precedente también se señaló que del artículo 102 constitucional no se desprende alguna disposición que establezca como requisito indispensable para las personas aspirantes a la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o los equivalentes de las entidades federativas, contar con título de licenciatura en derecho.
76. Lo anterior implica que cada entidad federativa puede diseñar perfiles especializados para enfrentar las problemáticas particulares que enfrentan estos organismos públicos, de conformidad con la soberanía de los Estados federados y su competencia residual prevista en los artículos 40 y 124 constitucionales que establecen que los Estados son libres y soberanos y que las facultades que no se encuentren expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entiendan como reservadas⁴².
77. Sin perder de vista que este Alto Tribunal ya refirió (en la acción de inconstitucionalidad 36/2021), que la libertad configurativa no es absoluta, sino que está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan **no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio constitucional**⁴³. Es por ello que si bien los congresos tienen libertad configurativa para la regulación del acceso a los cargos públicos, las exigencias que se impongan para su acceso deben de ser razonables y atender a criterios de profesionalismo, capacidad, entendimiento y experiencia en la materia, en función de la naturaleza del cargo y no de la calidad de profesiones determinadas.
78. Ahora, el artículo 13, apartado A, de la Constitución Política de Colima establece que la Comisión de Derechos Humanos de dicho Estado es un organismo público dotado de plena autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de servicio gratuito y de participación ciudadana, que estará a cargo de la protección y defensa en la entidad federativa, de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano⁴⁴.

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 73/2016, resuelta el seis de agosto de dos mil diecinueve. Se validó el artículo 19, fracción II de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, el cual establecía como requisito para ser Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de dicha entidad federativa, el "tener preferentemente título de Licenciatura en Derecho y contar con experiencia en materia de Derechos Humanos o actividades a fines reconocidas en leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales y tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de su elección".

Aprobada por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴² **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

⁴³ Acción de inconstitucionalidad 36/2021. Resuelta por el Tribunal Pleno, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno. Unanimidad de diez votos de las ministras Norma Lucía Piña Hernández, Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat y los ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas con reserva de criterio, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁴⁴ **Artículo 13**

A. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima será el organismo público dotado de plena autonomía, presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de servicio gratuito y de participación ciudadana, que estará a cargo de la protección y defensa en la Entidad, de los derechos humanos que reconozca el orden jurídico mexicano. Conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado o los municipios, que violen estos derechos. Formulará recomendaciones públicas y no vinculatorias, así como denuncias y quejas antes las autoridades respectivas.

La Comisión no será competente tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Todo servidor público está obligado a responder a las recomendaciones que le presente este organismo. Cuando dichas recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos a los que se dirijan, éstos deberán fundar y motivar públicamente su negativa. El Congreso del Estado, a solicitud de la Comisión, podrá llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante el pleno, a efecto de que expliquen su negativa. Su ley orgánica establecerá el procedimiento para el desahogo de esta comparecencia.

79. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, dicho organismo tiene, entre otras, atribuciones para: **i)** promover, proteger, prevenir, defender, garantizar, vigilar, respetar, estudiar, investigar, educar y difundir los derechos humanos; **ii)** conocer de los actos u omisiones presuntamente violatorios de los derechos humanos cometidos por cualquier autoridad de Colima; **iii)** formular, emitir y dar seguimiento a las recomendaciones públicas por violaciones a los derechos humanos en Colima y a los informes temáticos y propuestas generales en materia de derechos humanos y **iv)** proporcionar asistencia, acompañamiento y asesoría a las víctimas de violaciones a derechos humanos⁴⁵.

80. De manera específica, la presidencia de la Comisión, en términos del artículo 18 de su ley orgánica, tiene las siguientes atribuciones:

Artículo 18. La persona titular de la Presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima;

II. Presidir el Consejo Consultivo de esta Comisión de Derechos Humanos;

III. Elaborar y someter a consideración del Consejo, el Reglamento Interno de la Comisión y las reformas a éste que considere necesarias;

IV. Establecer las Políticas Generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales;

V. Fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos humanos y su respeto;

VI. Llevar a cabo, según lo considere, reuniones con organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la defensa y promoción de los derechos humanos, a fin de intercambiar puntos de vista sobre los objetivos de la Comisión;

VII. Coordinar la elaboración y autorizar el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de esta Comisión de Derechos Humanos y el informe sobre su ejercicio, del cual dará cuenta al Consejo Consultivo;

VIII. Enviar al Congreso el (sic) Estado, el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de esta Comisión de Derechos Humanos, para su aprobación;

IX. Impulsar, pertenecer y participar activamente de acuerdo a las atribuciones y límites de Ley, en los comités, consejos, comisiones y demás órganos colegiados o multidisciplinarios en los que el organismo tenga responsabilidad/es en materia de derechos humanos;

X. Establecer los lineamientos generales, planes y programas a los que se sujetarán las actividades administrativas de esta Comisión de Derechos Humanos, así como nombrar, dirigir y coordinar las funciones del personal bajo su dirección;

XI. Autorizar las estructuras orgánicas de las áreas, órganos y unidades administrativas de la Comisión y su actualización;

XII. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

La Comisión tendrá facultad para ejercitar acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra leyes expedidas por el Congreso del Estado que violen derechos humanos, en términos de la fracción II, inciso g) del artículo 105 de la Constitución Federal.

La presidenta o presidente, las consejeras y los consejeros de la Comisión serán elegidos por el Congreso, a propuesta de las diputadas y los diputados, por mayoría calificada de sus integrantes y de conformidad con un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente, en los términos que establezca su ley orgánica.

La presidenta o presidente durará en su encargo cuatro años, se podrá reelegir para un periodo igual y presentará anualmente al Congreso un informe de las actividades del organismo a su cargo. Comparecerá también ante el Congreso en los términos que disponga la ley. [...]

⁴⁵ **Artículo 11.** La Comisión tendrá atribuciones para:

I. Promover, proteger, defender, garantizar, vigilar, respetar, estudiar, investigar, educar y difundir los derechos humanos en el Estado de Colima;

II. Conocer de los actos u omisiones presuntamente violatorios de los derechos humanos, cometidos por cualquier autoridad o persona servidora pública del Estado de Colima;

III. Iniciar e investigar, de oficio o a petición de parte, cualquier acto u omisión conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona servidora pública del Estado de Colima, de conformidad con la fracción anterior;

IV. Formular, emitir y dar seguimiento a las recomendaciones públicas por violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona servidora pública del Estado de Colima;

V. Formular, emitir y dar seguimiento a informes temáticos y propuestas generales en materia de derechos humanos;

VI. Proporcionar asistencia, acompañamiento y asesoría a las víctimas de violaciones de derechos humanos, de acuerdo a las circunstancias del caso concreto; [...]

- XIII. Distribuir y delegar funciones al personal de la Comisión;
- XIV. Coordinar y supervisar la elaboración del Informe Anual de Actividades de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima;
- XV. Presentar anualmente, en el mes de enero, un informe ante el Congreso del Estado en sesión solemne, respecto de las actividades desarrolladas durante ese ejercicio por la Comisión;
- XVI. Promover la difusión del Informe Anual de Actividades, para el conocimiento de la sociedad;
- XVII. Promover y fortalecer las relaciones de esta Comisión de Derechos Humanos, con organismos públicos, sociales y privados;
- XVIII. Promover y celebrar convenios de colaboración en materia de derechos humanos con autoridades, organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones académicas y culturales;
- XIX. Aprobar y emitir, en su caso, las recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, los documentos de no responsabilidad, así como los acuerdos y peticiones que se sometan a su consideración de conformidad con el Reglamento Interno;
- XX. Poner a consideración del Congreso del Estado de Colima, los expedientes en los que se haya emitido recomendación y ésta no fuera aceptada o fue parcialmente aceptada por la autoridad o persona servidora pública responsable, misma que deberá comparecer ante el mismo, fundando y motivando la causa de su negativa. La intervención del Congreso, buscará favorecer la efectividad y cumplimiento de la misma;
- XXI. Poner a consideración del Congreso del Estado de Colima, los expedientes en los que se haya emitido recomendación y ésta fue aceptada por la autoridad o persona servidora pública responsable, sin dar cumplimiento a la misma, por lo que deberá comparecer ante el Congreso, fundando y motivando la causa de su incumplimiento. La intervención del Congreso, buscará favorecer la efectividad y cumplimiento de la misma;
- XXII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado;
- XXIII. Presentar Acciones de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de leyes expedidas por el Poder Legislativo del Estado, reglamentos expedidos por los ayuntamientos de la entidad y reglamentos o decretos expedidos por el Poder Ejecutivo, cuando a juicio de la Comisión, vulneren los derechos humanos;
- XXIV. Presentar a nombre de la Comisión, denuncias y quejas ante la autoridad respectiva, cuando tenga conocimiento de posibles actos ilícitos, que se hubieren cometido en perjuicio de esta Comisión, por personas servidoras públicas adscritas al mismo Órgano Protector o por particulares;
- XXV. Solicitar a cualquier autoridad de los tres niveles y órdenes de gobierno, organismos autónomos, descentralizados y desconcentrados que residan en la entidad, así como los entes públicos que realicen actos de autoridad, la información que requiera sobre probables violaciones a derechos humanos;
- XXVI. Requerir a personas físicas o morales que no tengan el carácter de autoridad o servidora pública, cualquier información, documento o medio de prueba relevante para la integración y resolución de un expediente de queja;
- XXVII. Establecer y mantener comunicación permanente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con organismos estatales, nacionales e internacionales homólogos, a efecto de intercambiar información actualizada en materia de derechos humanos; y
- XXVIII. Las demás que considere necesarias para el mejor proveer y desarrollo de la Comisión, que sean señaladas por la presente Ley, el Reglamento Interior y los acuerdos del Consejo.
- 81.** Del artículo transcrito se desprende que la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima realiza funciones vinculadas con la difusión, promoción, investigación, vigilancia, protección, prevención, educación y defensa de los derechos humanos, tales como fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos humanos y su respeto (fracción V); llevar a cabo reuniones con organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la defensa y promoción de los derechos humanos

(fracción VI); impulsar y participar en los comités, consejos y demás órganos colegiados o multidisciplinarios en los que la Comisión tenga responsabilidades en materia de derechos humanos (fracción IX); aprobar y emitir recomendaciones públicas (fracción XIX); promover y celebrar convenios de colaboración en materia de derechos humanos con autoridades, organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones académicas y culturales (fracción XVIII); y formular propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado (fracción XXII).

82. De igual forma, la presidencia realiza labores destinadas al correcto funcionamiento y administración interna del órgano público, como lo son el elaborar el Reglamento Interno y los lineamientos generales de la Comisión (fracciones III y X); establecer las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales (fracción IV); coordinar la elaboración y autorizar el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de la Comisión (fracción VII); y autorizar las estructuras orgánicas de las áreas, órganos y unidades administrativas de la Comisión (fracción XI).
83. Este Tribunal Pleno advierte que el desempeño de dichas facultades no se traduce en una necesidad de contar con una formación en leyes, porque la labor de la presidencia implica una transversalidad de conocimientos en materia de derechos humanos, tales como su estudio, protección, vigilancia y defensa, por señalar algunos. Cada uno de estos ámbitos se enriquece mediante diferentes formaciones y experiencias, y si bien el Derecho es una rama de estudio que abona al conocimiento pluridisciplinario de los derechos humanos, ésta no es la única que contribuye al entendimiento de los mismos.
84. La materia de derechos humanos requiere de una perspectiva interdisciplinaria y transversal que auxilie en la solución de conflictos en contextos precisos y que incida en las dinámicas sociales a fin de lograr progresivamente su plena efectividad, lo cual implica el estudio de factores sociales, culturales, políticos, económicos, entre otros.
85. Particularmente, en un Estado constitucional y democrático de derecho, la difusión, promoción, investigación, vigilancia, prevención, educación y defensa de los derechos humanos es esencial para la consolidación de un reconocimiento pleno de los mismos, lo cual se logra a través de diferentes disciplinas y trayectorias, y no únicamente mediante una carrera profesional en ciencias jurídicas. Por ello, no puede concluirse que el extenso y variado campo que abarcan los derechos humanos y sus múltiples factores de estudio, se circunscriban exclusivamente al Derecho, pues se trata de los pisos mínimos y sus garantías con los que cuenta cada persona.
86. Existen diversas formaciones que llevan al dominio, formación y experiencia de los derechos fundamentales desde sus diferentes perspectivas (educación, defensa, difusión, vigilancia, entre otras), de tal modo que el conocimiento que se tenga de éstos se encuentra abierto a diferentes ramas del conocimiento y experiencias. Siguiendo esa línea, el correcto funcionamiento de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no se garantiza a partir de un título profesional en derecho, sino mediante **perfiles basados en experiencia y en conocimientos solventes y comprobables en la materia**.
87. Establecer la exigencia de contar con un título profesional en derecho como la **única** profesión y formación válida para aspirar a la titularidad de un organismo de protección, difusión, vigilancia, educación y promoción de derechos humanos, es una medida restrictiva que vulnera el derecho de acceder a cargos públicos en igualdad de condiciones, pues restringe por completo a las personas que no cuenten con una profesión en leyes para desempeñar el cargo, no obstante que cuenten con experiencia y conocimiento en las funciones a desempeñar.
88. El artículo 22 de la Constitución Política de Colima prevé que las personas titulares de los órganos autónomos de dicha entidad federativa, incluyendo a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, deberán haberse distinguido por su competencia y antecedentes profesionales en la materia de la función que se pretenda ocupar⁴⁶. Asimismo, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima⁴⁷ establece que la persona que ocupe la presidencia deberá reunir, entre

⁴⁶ **Artículo 22.** En el régimen interior del Estado, los órganos autónomos son instituciones que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

⁴⁷ **Artículo 17.** La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos:

I. Tener la ciudadanía mexicana y estar en pleno goce de sus derechos políticos;

II. **Poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos y del marco normativo vigente para el Estado de Colima en esta materia;**

III. **Contar con experiencia comprobable de al menos cinco años en la defensa, promoción, formación o protección de los derechos humanos;**

otros requisitos, el poseer con conocimientos generales en materia de derechos humanos y del marco normativo vigente para Colima en esta materia, además de contar con experiencia comprobable de cinco años en la defensa, promoción, formación o protección de los derechos humanos.

89. Estos requisitos de al menos cinco años de conocimiento y experiencia en materia de derechos humanos y el mandato de la Constitución de Colima relativo a que el nombramiento del titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos deberá recaer en aquella persona que se haya distinguido por su competencia y antecedentes profesionales en la materia, reflejan que la titularidad del organismo de protección de derechos humanos colimense deberá ejercerla alguien que cuente con una trayectoria en la materia, la cual no se consolida necesaria ni exclusivamente con un perfil cerrado, como lo es contar con un título en derecho. De ahí que la persona que presida la señalada comisión debe demostrar en todo momento contar con experiencia en temas relacionados con los derechos humanos.
90. Existen diversas formaciones que en igual medida pueden garantizar un dominio avanzado en el conocimiento multidisciplinario de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico nacional y en los instrumentos internacionales de la materia. El perfil cerrado que determinó el congreso colimense para ejercer la titularidad de la Comisión de Derechos Humanos local genera una distinción de trato inconstitucional entre personas con formaciones diversas que pudieran tener experiencia y conocimiento en la promoción, respeto, protección, defensa, vigilancia, difusión, investigación y educación de los derechos humanos en la entidad federativa. En consecuencia, no se advierte que el requisito sea necesario como condición al ejercicio del cargo público en comento.
91. Al contrario, el conocimiento especializado y pluridisciplinario en derechos humanos puede adquirirse mediante múltiples trayectorias en la materia. Si bien es válido que los congresos locales busquen focalizar los conocimientos necesarios y útiles en el desempeño de un cargo público, no pueden limitar su acceso a la condición de un título profesional específico como requisito indispensable, excluyendo a otras profesiones o formaciones sin causa justificada, cuando de las facultades del puesto se advierte que los conocimientos para ejecutarlas se puedan adquirir mediante diversas experiencias en la materia.
92. Cerrar el perfil a ciertas formaciones, cuando las facultades del puesto a desempeñar demuestran que no es indispensable contar con un título profesional en derecho, genera un trato desigual entre las personas que aspiren a la titularidad de la Comisión de Derechos Humanos de Colima porque el conocimiento y formación de la materia en cuestión se encuentra relacionada con una variedad de disciplinas, por sus múltiples factores de estudio. Por ello, no es posible concluir que una única carrera profesional asegurará el adecuado desempeño del órgano público.
93. En esos términos y teniendo en consideración que hay otras formaciones diferentes a la ciencia jurídica que cuentan con conocimientos suficientes y experiencias para desempeñar labores relacionadas con los derechos humanos, es posible determinar una **flexibilidad** en torno a los perfiles base que se pueden exigir a las personas que aspiran ocupar la titularidad de un organismo autónomo encargado de defender estos derechos. Por ese motivo, el requisito de contar exclusivamente con un título profesional en derecho, no puede representar un obstáculo para quienes buscan acceder a tal cargo, máxime cuando el propio artículo 17 cuestionado prevé como otros requisitos el poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos y contar con experiencia comprobable de al menos cinco años en la defensa, promoción, formación o protección de estos.
94. Adicional a lo anterior, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima prevé que dicho organismo contará con Visitadurías Generales y/o Especializadas⁴⁸, las cuales tienen las

IV. Gozar de buena reputación, probidad, capacidad y reconocido prestigio público;

V. No haber desempeñado empleo, cargo, función, mandato o comisión de primer nivel o sus equivalentes, en los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y los ayuntamientos, todos federales y locales, a menos que se separe de ellos con seis meses de anticipación al día de su postulación. La misma regla aplicará para las personas consejeras de la Comisión que aspiren a la Presidencia de ésta, quienes deberán separarse de su cargo con seis meses de anticipación al día de su postulación;

VI. No desempeñar ni haber desempeñado como persona ministra de culto en los tres años anteriores a su designación;

VII. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o local en partido político alguno en los tres años anteriores a su designación;

VIII. No haber sido persona precandidata o candidata a cargo alguno de elección popular federal o local en los tres años anteriores a su designación;

IX. No haber sido objeto de inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado; y [...]

⁴⁸ **Artículo 46.** La Comisión contará con Visitadurías generales y/o especializadas en el número y materia que se determine en el Reglamento Interno.

Las Visitadurías Generales contarán con una persona titular, y demás personal que se requiera para el desarrollo de sus funciones. Cada Visitaduría General será identificada con un número consecutivo y el o los rubros temáticos bajo su responsabilidad, si así se requiere. Las personas titulares de las Visitadurías generales y especializadas serán designadas y removidas libremente por la persona titular de la Presidencia de la Comisión.

facultades y obligaciones de investigar de los hechos sobre actos u omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos; emitir medidas cautelares, de prevención, conservación o de restitución de derechos humanos; solicitar a cualquier autoridad la información requerida sobre probables violaciones a derechos humanos; formular los proyectos de recomendación que se someten a consideración de la presidencia de la Comisión, entre otras⁴⁹.

95. Del artículo 47 de la señalada ley se desprende que los titulares de las Visitadurías Generales y/o Especializadas deberán reunir ciertos requisitos, entre los que se encuentra el contar con título de licenciatura en derecho expedido con al menos tres años de antigüedad⁵⁰. Lo anterior implica que la Comisión de Derechos Humanos de Colima cuenta con áreas especializadas cuya titularidad recae en quienes tengan una formación profesional en leyes para acordar lo procedente conforme a sus facultades.
96. De esta forma, las Visitadurías Generales y/o Especializadas se constituyen como la estructura jurídica del órgano de derechos humanos colimense, de la cual se apoya la presidencia para desempeñar sus labores encomendadas. Por ello, no es indispensable que quien ejerza la titularidad de la Comisión de Derechos Humanos de Colima cuente con un título profesional en derecho, pues de la estructura orgánica del señalado órgano público se advierte que existen otras áreas diversas a la presidencia que cuentan con una preparación jurídica para auxiliar y orientar a la presidencia en relación con cuestiones propiamente legales.
97. En atención a que el requisito cuestionado excluye a personas con formaciones valiosas en materia de derechos humanos distintas a las de Derecho, se **declara la invalidez** de la fracción X del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima.

VI.2. La designación de la persona titular del Órgano de Control Interno por parte de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima

98. La parte accionante aduce que el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima vulnera el derecho humano a la legalidad. A su parecer, teniendo en cuenta la importancia jurídica, política y democrática de un órgano interno de control, la designación de su titular no puede depender de su superior jerárquico.
99. La minoría parlamentaria alega que los órganos internos de control están encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, de controlar que los procesos que realizan los

Las Visitadurías Generales podrán realizar actividades atribuibles a una especialización temática cuando así se requiera por las condiciones del organismo y a potestad de la Presidencia, en casos o momentos específicos.

Las Visitadurías Especializadas deberán conocer sobre quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, principalmente de personas y/o grupos vulnerables, como son mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos originarios y personas adultas mayores, así como la atención a las víctimas de los delitos y personas presuntas desaparecidas, a fin de proporcionar la atención necesaria para garantizar la protección y el respeto a los derechos humanos.

⁴⁹ **Artículo 48.** Las personas titulares de las Visitadurías generales y/o especializadas tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Recibir, admitir o rechazar de manera fundada y motivada las solicitudes de intervención o quejas presentadas ante la Comisión;
- II. Iniciar a petición de parte, la investigación de los hechos sobre actos u omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos que les sean presentados;
- III. Investigar de oficio posibles actos u omisiones violatorios de derechos humanos;
- IV. Procurar, por todos los medios posibles, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos;
- V. Investigar e integrar los expedientes de queja con la debida diligencia y en un plazo razonable, manteniendo actualizados los expedientes y localizables a las personas víctimas directas e indirectas;
- VI. Realizar con diligencia y profesionalismo las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación que se someterán, para su consideración y en su caso aprobación, a la persona titular de la Presidencia de la Comisión;
- VII. Solicitar a cualquier autoridad de los tres niveles y órdenes de gobierno, organismos autónomos, descentralizados y desconcentrados que residan en la entidad, así como los entes públicos que realicen actos de autoridad, la información que requiera sobre probables violaciones a derechos humanos;
- VIII. Requerir a personas físicas o morales que no tengan el carácter de autoridad o servidora pública, cualquier información, documento o medio de prueba relevante para la integración y resolución de un expediente de queja;
- IX. Emitir medidas cautelares, de prevención, conservación o bien de restitución de derechos humanos, dirigidas a las autoridades y personas servidoras públicas del Estado de Colima, en cualquier etapa del procedimiento de queja;
- X. Procurar la conciliación entre las personas quejasas y las autoridades señaladas como responsables y la inmediata solución del conflicto planteado, en cualquier etapa procesal en la que se encuentre la investigación, siempre y cuando la naturaleza del caso lo permita;
- XI. Informar a las partes debidamente acreditadas en el expediente, sobre los avances y resultados de las investigaciones;
- XII. Realizar todas las investigaciones con la discreción y confidencialidad que el caso lo amerite, en apego al principio de legalidad y pleno respeto a los derechos humanos, de manera particular al derecho de audiencia;
- XIII. Participar en la elaboración de informes, metas e indicadores;
- XIV. Decidir sobre información reservada en las actuaciones que obren dentro de los expedientes, de conformidad con las leyes aplicables;
- XV. Coordinar y supervisar a las personas servidoras públicas a su cargo; y
- XVI. Las demás que le sean conferidas en este y otros ordenamientos legales, así como las señaladas por la persona titular de la Presidencia.

⁵⁰ **Artículo 47.** Las personas titulares de las Visitadurías generales y/o especializadas deberán reunir los siguientes requisitos: [...]

- IV. Contar con título de licenciatura en derecho expedido con al menos tres años de antigüedad;

servidores públicos estén apegados a la legalidad, y poseen la facultad de tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos. Por tanto, si uno de sus titulares es designado por su superior jerárquico, carecerá de autonomía y no tendrá una gestión transparente para la rendición de cuentas y resolución de los asuntos de su competencia.

- 100.** Este Alto Tribunal considera que es **fundado** el concepto de invalidez. Para dar respuesta al planteamiento de la minoría parlamentaria accionante, en primer lugar, este Pleno hace referencia al parámetro de control constitucional respecto a la designación de las personas titulares de los órganos internos de control y, en segundo lugar, realiza el análisis del caso concreto.
- 101. Designación de titulares de los órganos internos de control de los organismos de protección de derechos humanos.** Es importante tener en cuenta que en el presente caso el órgano a ser fiscalizado es la Comisión de Derechos Humanos de Colima, por lo que resulta pertinente hacer mención a la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. En ese sentido, artículo 102, apartado B, de la Constitución Política del país prevé que las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos⁵¹.
- 102.** El artículo 13 de la Constitución Política de Colima establece que la comisión de derechos humanos de ese Estado es el organismo público dotado de plena autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, encargado de la protección y defensa en esa entidad federativa de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano. Por su parte, el artículo 22 de la misma constitución local prevé que los órganos autónomos, incluyendo la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad y respeto de los derechos humanos⁵².
- 103.** De los artículos señalados en el párrafo anterior se desprende que la Comisión de Derechos Humanos de Colima es un órgano constitucional autónomo que se rige por los principios de autonomía e imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones y sus decisiones. Estos principios adquieren una especial relevancia teniendo en cuenta que este órgano autónomo realiza funciones primarias del Estado relativas a la protección de los derechos humanos, por lo que la importancia social de sus tareas exige que cuente con garantías institucionales que le permitan cumplir los fines para los cuales fue creado.
- 104.** Por otro lado, el veintisiete de mayo de dos mil quince, se modificaron diversos preceptos de la Constitución Política del país en materia de combate a la corrupción con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.
- 105.** Entre las disposiciones que fueron modificadas se encuentra el artículo 109 constitucional⁵³, el cual establece que:

⁵¹ **Artículo 102.** [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. [...]

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

⁵² **Artículo 22.** En el régimen interior del Estado, los órganos autónomos son instituciones que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Esta Constitución y las leyes de la materia establecerán las bases de la integración, coordinación, organización, funcionamiento, modalidades, límites y formas de control y de rendición de cuentas de los órganos autónomos del Estado. Dichos órganos se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad y respeto a los derechos humanos.

El nombramiento de sus titulares deberá recaer en aquellas personas que se hayan distinguido por su honorabilidad, imparcialidad, competencia y antecedentes profesionales en la materia de la función que se pretenda ocupar, atendiendo el principio de paridad de género.

Los titulares de los órganos internos de control serán nombrados en los términos de las leyes respectivas.

Los representantes de los órganos autónomos comparecerán ante el Congreso del Estado en los términos que disponga la ley.

En el Estado de Colima se reconoce como órganos autónomos a los siguientes:

I. Comisión de Derechos Humanos; [...]

⁵³ **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: [...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los

- a. A los servidores públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en sus cargos, se les aplicarán sanciones administrativas, cuyos procedimientos serán establecidos por la ley;
 - b. Aquellas faltas administrativas que sean graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o bien, por sus homólogos en los Estados, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente;
 - c. Las faltas que no sean graves serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control;
 - d. Los entes públicos estatales deben contar con órganos internos de control que tendrán, en su ámbito de competencia, las atribuciones para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; sancionar aquéllas que no son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos y participaciones federales, y denunciar hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- 106.** Después de la mencionada reforma constitucional (el dieciocho de julio de dos mil dieciséis), el Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional y segundo transitorio de la citada reforma⁵⁴, expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual desarrolla los lineamientos constitucionales del artículo 109 citado en el párrafo anterior.
- 107.** El artículo 20 de la ley general establece que la selección de los integrantes de los órganos internos de control deberá realizarse a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos, y que los titulares de las contralorías de los órganos constitucionales autónomos serán nombrados en términos de sus respectivas leyes⁵⁵.
- 108.** Por otra parte, al delimitar las faltas administrativas de los servidores públicos, la ley clasifica estas conductas como no graves o graves⁵⁶ y precisa que las primeras, serán sancionadas por la Secretaría

beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y [...]

⁵⁴ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

⁵⁵ **Artículo 20.** Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos internos de control de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.

⁵⁶ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

XV. Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;

XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;

XXIV. Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;

de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal o sus homólogos en las entidades federativas⁵⁷; mientras que la sanción de las faltas graves corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas⁵⁸.

- 109.** De lo expuesto se desprende que la Constitución Política del país señala que los órganos internos de control de los entes públicos estatales tendrán, entre otras, funciones relacionadas con la investigación de conductas que puedan implicar responsabilidad administrativa, con la sanción de aquellas que no sean graves y la fiscalización de todos los ingresos y egresos de la institución en la que se encuentren insertos.
- 110.** Sin embargo, del texto constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen cómo debe realizarse la designación del titular de los órganos internos de control. Por tanto, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular la conformación de dichos órganos, siempre que acaten las pautas mencionadas en los párrafos 124, 125 y 126 de la presente ejecutoria y que no afecten la autonomía e independencia de los órganos regulados.
- 111.** Consideraciones que fueron establecidas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018⁵⁹, en la cual se declaró válida, a la luz del artículo 109 constitucional, la facultad del Congreso de Michoacán para nombrar a los titulares de los órganos internos de control del Instituto Electoral, Tribunal Electoral, Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como para ratificar al titular de la contraloría interna del Poder Judicial de ese Estado.
- 112.** En dicho precedente se determinó que el proceso de designación impugnado reconocía la participación de los órganos regulados para llevar a cabo la designación del titular de los órganos internos de control, lo que no implicaba un control irrestricto por parte del Congreso local para el nombramiento de estos funcionarios, sino un sistema de coordinación⁶⁰. De igual forma, este Pleno señaló que la evaluación del sistema de designación para los titulares de los órganos internos de control debía realizarse a partir del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de Michoacán (que replicaba el diverso 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).
- 113.** Es importante tomar en cuenta que atendiendo a su naturaleza y finalidad, los órganos internos de control de los entes públicos son el primer filtro o primer contacto como autoridad administrativa en el diseño del derecho disciplinario mexicano, que se encarga de la investigación, sustanciación y, en su caso, sanción de posibles responsabilidades administrativas. De acuerdo con el sistema de responsabilidades vigente, los órganos internos de control investigan posibles actos de corrupción, sustancian los procesos, emiten sanciones y vigilan que las personas servidoras públicas actúen conforme a los principios en materia de responsabilidades administrativas que prevé el Título Cuarto de la Constitución Política del país⁶¹, entre ellos, los de legalidad, imparcialidad y eficiencia.

⁵⁷ **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las Faltas administrativas.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.

Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:

- I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;
- II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y
- III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

⁵⁸ **Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley.

⁵⁹ Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018. Fallada en sesión de treinta de julio de dos mil veinte. Mayoría de diez votos de las ministras Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En contra el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Véanse páginas 67 a 73 del engrose.

⁶⁰ Las normas impugnadas en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 66/2018, salvo para el poder judicial local, señalaban que el Consejo General del Instituto Electoral, el Pleno del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Consejo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, **realizarían evaluaciones de los aspirantes y enviarían al Congreso una lista de cada aspirante evaluado.**

⁶¹ **Título Cuarto**

114. Concretamente, el artículo 109, primer párrafo, fracción III, primer y segundo párrafos, de la Constitución estipula lo siguiente:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

[...]

115. Este Alto Tribunal considera que, en consideración de lo anterior, si bien las legislaturas locales tienen libertad de configuración para establecer el proceso de designación de los titulares de los órganos internos de control de los organismos de protección de derechos humanos, esta no es absoluta.
116. Un **primer límite** es que con la designación de la persona titular del órgano interno de control no se comprometa la **imparcialidad** con la que se va a ejercer dicho cargo, pues ello impactaría de manera negativa en la autonomía y objetividad del organismo de protección de derechos humanos y, en consecuencia, se vulneraría el artículo 102, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Política del país.
117. Un **segundo límite** es que el proceso de designación de los titulares de los órganos internos de control sea transparente, objetivo y equitativo, tal y como lo fija el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁶², la cual, como se señaló en párrafos anteriores, desarrolla los lineamientos previstos en el artículo 109 constitucional.
118. En lo relativo a la objetividad, es importante precisar que más allá de que el designado no sea objetivo por haber sido designado por el sujeto a quien va a investigar (titular del ente público), también existe un incentivo para el titular del ente público de designar a alguien que no sea necesariamente capaz o que en su defecto vaya a anteponer la lealtad por sobre el deber en el ejercicio de sus funciones. Lo cual vulneraría la objetividad en el método de designación, también la autonomía técnica y de gestión del órgano interno de control, pues no existiría certeza de que el contralor llevará a cabo la fiscalización adecuada de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Esta falta de certeza a su vez vulneraría la autonomía y transparencia del organismo de protección de derechos humanos local, pues sin la fiscalización adecuada del órgano no es posible asegurar su correcto desempeño.
119. Aunado a lo anterior, un método de designación consistente en un nombramiento unilateral, que no cuenta con diversas etapas o balances que garanticen criterios objetivos de idoneidad e imparcialidad en la selección de las candidaturas y posteriormente de la selección del titular del órgano interno.
120. En lo relativo a la transparencia, como se precisa en los párrafos 116 y 117, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018 se declaró válido que el Congreso de Michoacán nombrara a los titulares de los órganos internos de control de diversos organismos públicos⁶³.

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado

Artículos 108 a 114. [...]

⁶² **Artículo 20.** Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos internos de control de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.

⁶³ Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018. Fallada en sesión de treinta de julio de dos mil veinte. Mayoría de diez votos de las ministras Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas (Ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En contra el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

121. En ese asunto se determinó que para evaluar si la conformación del sistema de designación de los titulares de los órganos internos de control es adecuado, debe atenderse a los mencionados elementos de objetividad, equidad y transparencia; lo cual se corroboró en ese caso, en vista de que la designación del titular del órgano interno de control se realiza por el congreso local, pero atendiendo a la propuesta que realizan los organismos que van a ser fiscalizados, después de un proceso de selección con diversas etapas que asegura criterios objetivos de idoneidad e imparcialidad en la selección de los candidatos.
122. También se consideró que, como parte del sistema democrático, la existencia del órgano interno de control contribuye a garantizar independencia y autonomía, pues la fiscalización adecuada es a su vez condición que asegura el recto desempeño de los órganos públicos, lo que también justifica que la designación de su titular corresponda al Congreso del Estado.
123. De dicho precedente se desprende que no es inconstitucional que la persona titular del órgano a ser fiscalizado participe en el proceso de designación a través de propuestas iniciales, siempre y cuando dicho proceso conste de diversas etapas y cuente con criterios objetivos de idoneidad e imparcialidad para la selección de la persona titular del órgano interno de control, lo cual a su vez garantiza la imparcialidad y autonomía del órgano protector de los derechos humanos. Es decir, siempre y cuando exista un contrapeso objetivo y transparente que garantice la imparcialidad de la persona designada, no es inadecuado en sí mismo que participe el titular del ente a ser fiscalizado.

124. **Análisis del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima.** El texto de la norma que se combate es el siguiente:

Artículo 26. La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación: [...]

125. El precepto impugnado establece que la persona titular del órgano de control interno de la Comisión de Derechos Humanos de Colima será designada por quien ocupe la presidencia del referido ente público. La parte accionante aduce que dicha situación vulnera el derecho de legalidad porque implica una falta de autonomía del órgano interno de control.
126. El planteamiento es **fundado** porque si bien las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad de configuración para regular el nombramiento de los titulares de los órganos internos de control, lo cierto es que este procedimiento debe realizarse a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos, que garanticen su imparcialidad, elementos que este Tribunal Pleno considera que no se cumplen con el sistema de designación diseñado por el Congreso local.
127. El artículo 22 de la Constitución Política de Colima establece que los órganos autónomos, incluyendo la Comisión Estatal de Derechos Humanos, deberán de contar con un órgano interno de control, y que su titular será nombrado en los términos de las leyes respectivas⁶⁴. Por su parte, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima señala que su órgano de control interno tendrá a cargo el control, la vigilancia, fiscalización y evaluación de las unidades administrativas de esa comisión de derechos humanos para cumplir con las actividades sustantivas y de apoyo, así como el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, y determinar las responsabilidades administrativas y, en su caso, las sanciones disciplinarias que procedan⁶⁵.

⁶⁴ **Artículo 22.** En el régimen interior del Estado, los órganos autónomos son instituciones que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Esta Constitución y las leyes de la materia establecerán las bases de la integración, coordinación, organización, funcionamiento, modalidades, límites y formas de control y de rendición de cuentas de los órganos autónomos del Estado. Dichos órganos se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad y respeto a los derechos humanos.

El nombramiento de sus titulares deberá recaer en aquellas personas que se hayan distinguido por su honorabilidad, imparcialidad, competencia y antecedentes profesionales en la materia de la función que se pretenda ocupar, atendiendo el principio de paridad de género.

Los titulares de los órganos internos de control serán nombrados en los términos de las leyes respectivas.

Los representantes de los órganos autónomos comparecerán ante el Congreso del Estado en los términos que disponga la ley.

En el Estado de Colima se reconoce como órganos autónomos a los siguientes:

I. Comisión de Derechos Humanos; [...]

⁶⁵ **Artículo 24.** La Comisión contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión, armonizado con el Sistema Estatal Anticorrupción, las leyes correspondientes a las materias que derivan de sus atribuciones Constitucionales, recibiendo la denominación de Órgano Interno de Control.

El Órgano Interno de Control de la Comisión es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

Tendrá a su cargo el control, la vigilancia, fiscalización y evaluación de las unidades administrativas de esta Comisión de Derechos Humanos para cumplir con las actividades sustantivas y de apoyo, así como el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, de conformidad con lo establecido en la legislación y disposiciones administrativas vigentes; asimismo,

- 128.** Atendiendo a la importancia constitucional de dichas funciones derivadas del artículo 109 de la Constitución Política del país y a la autonomía de los organismos de protección de derechos humanos prevista en el artículo 102 constitucional, es que este Tribunal Pleno considera que el mecanismo de designación del titular del órgano interno de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, no puede recaer en la decisión unilateral de la persona que ejerza la presidencia del órgano a ser fiscalizado, pues ello no se traduce en un procedimiento objetivo que permita contar con un órgano interno de control imparcial, encargado de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del ente público.
- 129.** Al contrario, este Alto Tribunal considera que el método de designación previsto en la norma impugnada podría impedir u obstaculizar una rendición de cuentas efectiva por parte de la Comisión, generando un impacto adverso en la democracia y en la calidad de la gobernanza mexicana. Ello, al no existir un régimen de colaboración que funcione como contrapeso en la decisión de la designación de la persona titular de la controlaría del órgano autónomo de derechos humanos de Colima. Lo anterior vulnera no sólo la obligación de contar con un procedimiento transparente, objetivo y equitativo, contemplada en el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino también la autonomía de la Comisión Estatal de Derechos Humanos prevista en el artículo 201 constitucional y 22 de la Constitución Política de Colima.
- 130.** Esta situación se agrava si se toma en cuenta que la imparcialidad del contralor designado en este caso no sólo pudiera resultar en un beneficio indebido para el titular de la Comisión en caso de que éste sea denunciado por alguna falta, sino que también pudiera resultar en un perjuicio indebido en contra de otros servidores públicos de la Comisión, en el supuesto de que el contralor siga instrucciones del titular de la Comisión que lo designó, lo que afecta la imparcialidad en la investigación y resolución de procedimientos que en su caso lleve en contra de otros servidores públicos de la propia Comisión.
- 131.** Esta situación tampoco se traduce en un procedimiento transparente, pues la discrecionalidad evita un escrutinio público sobre la idoneidad de la persona aspirante al cargo a desempeñar, cosa que no sucede por ejemplo cuando la designación se lleva a cabo por el congreso, o bien, cuando en el proceso de designación participan diversos poderes u organismos.
- 132.** En ese sentido, debido a que los órganos internos de control son fundamentales en el derecho disciplinario, a efecto de garantizar la independencia y autonomía de los órganos públicos estatales (dado que la fiscalización adecuada es a su vez condición que asegura el recto desempeño de estos órganos⁶⁶), este Alto Tribunal considera que los métodos de designación con criterios objetivos, equitativos e imparciales en la selección de las personas candidatas para ser titulares de las contralorías se constituyen como una garantía del sistema democrático que permite el adecuado funcionamiento de los entes públicos y garantiza su autonomía constitucional.
- 133.** El hecho de que el nombramiento de la persona contralora sea resultado de una facultad discrecional de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, sin que exista otra regla, mecanismo de control o contrapeso que obligue a la presidencia a adoptar su decisión de manera prudencial, no es compatible con el objetivo constitucional de los órganos internos de control, a saber, funcionar como mecanismos de rendición de cuentas, prevención y sanción de las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno. Es precisamente que, en atención a esta finalidad constitucional, la subordinación del órgano interno de control respecto a la persona que ejerza la titularidad del organismo de protección de los derechos humanos colimense vulnera la autonomía técnica y de gestión del órgano contralor.
- 134.** Además, la forma en que se encuentra diseñada la designación de la persona titular del órgano interno de control también compromete la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, consagrada en el artículo 102 constitucional. Lo anterior, pues sin un mecanismo que asegure

determinar las responsabilidades administrativas y en su caso, las sanciones disciplinarias que procedan en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de las y los Servidores Públicos.

⁶⁶ Acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017. Fallada en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete. Mayoría de seis votos de la ministra Norma Lucía Piña Hernández y los ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Presidente Luis María Aguilar Morales. En contra los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Eduardo Medina Mora y Alberto Pérez Dayán. Véase página 185 del engrose.

Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018. Citada en el pie de página 71 de la presente sentencia. Véase página 73 del engrose.

la imparcialidad de las personas aspirantes difícilmente se obtendrá una correcta fiscalización, la cual, como se ha señalado, es una condición que asegura la autonomía de los órganos públicos.

135. En suma, debido a que la designación de la persona contralora que tiene las facultades de vigilar y fiscalizar el adecuado funcionamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, recae únicamente en la decisión que realice la presidencia de dicha Comisión, el concepto de validez es **fundado**, ya que el método de designación no garantiza la autonomía técnica y de gestión e independencia del órgano contralor, lo cual pudiera impedir u obstaculizar la rendición de cuentas de la Comisión de Derechos Humanos de Colima.
136. Por otro lado, contrario a lo señalado por la parte accionante, no es necesario que la designación de la persona titular del órgano de control interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima sea homóloga a la designación prevista en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues las características fijadas para cada nombramiento obedecen a calidades y cualificaciones distintas que atienden a la realidad de cada entidad federativa, para lo cual las legislaturas locales tienen libertad de configuración siempre y cuando garanticen la independencia de los órganos regulados. Similares consideraciones se tuvieron en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018⁶⁷.
137. Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 26 en las porciones normativas "*La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a*" y "*quien*" de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, publicado el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Colima, mediante el Decreto número 490, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 26. ~~La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, quien~~ deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación: [...]

VII. EFECTOS

138. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos⁶⁸.
139. **Declaratoria de invalidez:** en atención a las consideraciones del apartado precedente, se declara la invalidez de los artículos siguientes:
- 17, fracción X, la cual prevé el requisito de poseer con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciatura en derecho, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.
 - 26, en las porciones normativas "*La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a*" y "*quien*".

⁶⁷ Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018. Citada en el pie de página 71 de la presente sentencia. Véanse páginas 67 a 73 del engrose.

⁶⁸ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

Artículo 43. Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta.

Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

- 140.** Ambos artículos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno.
- 141.** Este Tribunal Pleno exhorta al Congreso del Estado de Colima para que subsane los vacíos normativos generados con las declaratorias de invalidez precisada en el párrafo anterior.
- 142. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutive**s de la presente sentencia al Congreso del Estado de Colima.

VIII. DECISIÓN

- 143.** Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es **procedente** y **fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** de los artículos 17, fracción X, y 26, en sus porciones normativas “La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a” y “quien”, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Colima, expedida mediante el Decreto número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutives al Congreso del Estado de Colima, como se puntualiza en el apartado VII de esta ejecutoria.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.1, denominado “Requisito de poseer título profesional de licenciatura en Derecho para ocupar la Presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima”, consistente en declarar la invalidez del artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Colima, expedida mediante el Decreto número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de consideraciones y con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez

Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.2, denominado “La designación de a persona titular del Órgano de Control Interno por parte de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima”, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, en sus porciones normativas “La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a” y “quien”, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Colima, expedida mediante el Decreto número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en exhortar al Congreso del Estado de Colima, para que subsane el vacío normativo generado con la declaratoria de invalidez. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los resolutivos de la ejecutoria al Congreso del Estado de Colima.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 160/2021, promovida por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del dieciséis de marzo de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2021.

I. Antecedentes.

1. En la sesión celebrada el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 160/2021. En la sentencia se estudió y declaró la inconstitucionalidad de disposiciones de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima. En primer lugar, de la fracción X del artículo 17, la cual preveía como requisito para

aspirar a la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima contar con el título profesional de licenciatura de derecho; y, segundo, del diverso 26, en la porción normativa que establecía que la persona titular de dicha Comisión designaría a la persona titular del Órgano de Control Interno.

- Yo voté en contra de declarar la invalidez del artículo 17, fracción X, por razones que desarrollo en el apartado III de este voto. Por otro lado, voté a favor de la propuesta en lo que corresponde a la invalidez del numeral 26 de la norma en cuestión, por algunas de las razones expresadas en la propuesta y por razones adicionales que expongo en el apartado IV de este voto.

II. Razones de la mayoría en el estudio de fondo.

- En el estudio de fondo se concluyó que el **artículo 17, fracción X**, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima constituía una violación al principio de igualdad y no discriminación al solicitar como requisito para ocupar la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima contar con un título profesional de licenciatura en Derecho. La mayoría consideró que la metodología adecuada para el análisis de constitucionalidad era un test de igualdad de escrutinio ordinario, también conocido como test de razonabilidad.
- Al realizar dicho test, la mayoría estimó que la medida sí superaba la primera grada por contar con una finalidad constitucionalmente legítima: la profesionalización y especialización de los cargos públicos, para ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía y garantizar la supremacía constitucional a través del ejercicio adecuado de la Presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima.
- Sin embargo, **consideraron que la medida no superaba la segunda grada del examen**, puesto que el requisito de contar con un título de licenciatura en Derecho para poder acceder a la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no tiene una relación directa, clara e indefectible para el fin constitucionalmente legítimo reconocido en la primera grada. Esto, considerando que los defensores de derechos humanos pueden tener antecedentes profesionales o de otro tipo. Por lo tanto, **declararon la invalidez de dicho requisito**.
- En lo concerniente al estudio del **artículo 26** de la misma Ley, que refiere a la designación de la persona titular del Órgano de Control Interno de la Comisión a manos de la persona titular de la Presidencia de dicho organismo de protección de derechos humanos, la mayoría estuvo por declarar la invalidez del precepto impugnado, pues constituye una afectación a la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos establecida en los artículos 102, apartado B, párrafo V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 22 de la Constitución local, y porque inobserva la obligación de contar con un procedimiento de designación transparente, objetivo y equitativo, tal como lo dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 20.

III. Razones del voto en contra de considerar inconstitucional el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

- Estuve **en contra** de la declaración de invalidez de esta porción normativa porque considero que el test de igualdad de escrutinio ordinario, o test de razonabilidad **sí** se supera.
- Para analizar violaciones al principio de igualdad debe determinarse: 1) si la medida impugnada realiza un tratamiento diferenciado; 2) con qué tipo de escrutinio debe analizarse la constitucionalidad de la medida reclamada (ordinario o estricto); y, 3) desarrollar las etapas del test elegido. En el caso que nos ocupa, la medida sí llevó a cabo una distinción de tratamiento entre las personas aspirantes a la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima que cuentan con título profesional de licenciatura en Derecho y quienes no. Ahora bien, en segundo lugar, cabe resaltar que el criterio de la distinción -poseer con un título de licenciatura- no constituye una de las categorías sospechosas reconocidas por el artículo 1° constitucional.¹ Por lo tanto, el **nivel de escrutinio** del análisis debe ser **ordinario**, es decir, mediante un test de razonabilidad.
- En este punto, cabe destacar las razones y trascendencia de distinguir entre un nivel de escrutinio ordinario y uno estricto. Cuando la medida analizada utiliza una categoría sospechosa para realizar un tratamiento diferenciado, el análisis de constitucionalidad es más riguroso, pues se parte de una presunción de que la medida es, en principio, inconstitucional. Tal es la razón por lo que los pasos del test de igualdad de escrutinio estricto exigen que: 1) la medida cuente con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; 2) la medida esté estrechamente vinculada con la finalidad perseguida; y, 3) que la medida sea lo menos restrictiva posible.

¹ Las categorías sospechosas son las previstas expresamente en el quinto párrafo del artículo 1° constitucional: "*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*"

10. En contraste, cuando la medida no utiliza como criterio para la distinción una de las categorías previstas en el artículo 1° constitucional, tal como es el caso de la norma estudiada en este asunto, se parte de una presunción de que dicha distinción es admisible y queda al libre arbitrio del legislador utilizarla, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el test de igualdad de escrutinio ordinario. Para este test, como primer paso, debe examinarse: 1) que la finalidad de la medida sea constitucionalmente legítima o admisible. Posteriormente, tal como lo establecimos en la acción de inconstitucionalidad 36/2021, al aplicar el test al análisis de requisitos para el acceso a un cargo público, la medida debe: 2) estar directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función (lo que corresponde al paso de instrumentalidad de la medida), y 3) no excluir, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan capacidad o competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.
11. Para el caso concreto, la exigencia de un título de licenciatura en Derecho es un requisito que contribuye a alcanzar el objetivo, constitucionalmente legítimo de profesionalización y especialización de los cargos públicos, pues varias de las funciones que desempeña el titular de presidencia de la Comisión requieren de conocimientos en Derecho. Estas funciones incluyen, de acuerdo con los artículos 11 y 18 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima: el ejercicio de la representación legal; la elaboración y modificación del reglamento interno; el establecimiento de políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante organismos nacionales e internacionales; la celebración de convenios de colaboración con autoridades; la aprobación y emisión de recomendaciones públicas; la formulación de propuestas generales conducentes a una mejor protección de derechos humanos de Colima; la presentación de denuncias y quejas cuando tenga conocimiento de posibles actos ilícitos que se hubieran cometido en perjuicio de la Comisión, y la presentación de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
12. Es decir, **sí hay un nexo entre la exigencia de contar con un título de profesional en Derecho y el cumplimiento de las funciones** que desempeñe la persona que ocupe la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima.
13. Asimismo, **la medida no excluye de forma irrazonable e injustificada** a personas que potencialmente tengan las capacidades y competencias necesarias para desempeñar el cargo. Esto, pues contar con un título de licenciatura en derecho, por cinco años, consiste en una forma razonable para evaluar que una persona cuenta con las aptitudes específicas para el cargo, pues resulta un parámetro objetivo -que no está sujeta al mero arbitrio de otra persona- y proporcional -pues se exige el grado académico mínimo para ejercer la profesión de derecho, y no otro grado superior como podría serlo la maestría o el doctorado, y el plazo de cinco años no resulta excesivo.
14. Si bien, es cierto que, tal como lo señala la mayoría, podrían existir otras formas para evaluar que las candidatas y los candidatos cuenten con los conocimientos y capacidades necesarios para desempeñar el cargo, aquí cabe destacar nuevamente que, dado el nivel de escrutinio requerido para el caso -ordinario-, no es necesario que el legislador adopte la medida menos restrictiva posible. Queda dentro del marco configurativo del legislador local elegir la medida que prefiera, dentro de las múltiples medidas idóneas que existen para evaluar las calificaciones de candidatos a la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos local, siempre y cuando ésta no excluya de forma injustificada a personas con capacidades y competencias necesarias.
15. La mayoría, al realizar el análisis de instrumentalidad de la medida, no se limitaron a estudiar que ésta estuviera directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la función. Por el contrario, establecieron como exigencia que el requisito tuviera una relación -además de directa- clara e indefectible para el cumplimiento del fin. Es decir, evaluaron si el requisito de contar con licenciatura de derecho era necesario e indispensable para realizar las funciones. Esto, a mi juicio, **implica elevar la grada de escrutinio más allá de lo que es constitucionalmente requerido, lo que socava de forma excesiva la libertad configurativa del legislador local**. A mi parecer, un análisis con tal rigor únicamente habría sido adecuado si el requisito fuera una categoría sospechosa.
16. Finalmente, subrayo que mi postura no significa que considere que el requisito de contar con una licenciatura de derecho sea, en todos los casos, necesario para un cargo de este tipo. Simplemente, me parece que este es un requisito constitucionalmente admisible que el legislador local puede optar por requerir, pues cumple con el test de igualdad ordinario.

IV. Razones de la concurrencia en cuanto al estudio del artículo 26.

17. Estoy de acuerdo con los argumentos vertidos en el estudio de fondo relativos a declarar la inconstitucionalidad del artículo 26 impugnado. En primer lugar, la norma constituye una afectación a la autonomía, imparcialidad y objetividad de los organismos de protección de los derechos humanos, protegida en el diverso 102 constitucional; y en segundo lugar, porque inobserva la obligación de contar con un procedimiento de designación transparente, objetivo y equitativo, tal como lo dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su numeral 20.
18. En adición a lo anterior, considero importante hacer una precisión relativa al segundo argumento. La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince, entre otros cambios, modificó el artículo 109 constitucional -el cual incluye la obligación para los entes públicos estatales de contar con órganos internos de control- y adicionó al artículo 73 la fracción XXIX-V - que otorgó al Congreso la facultad de expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas-. A su vez, el artículo Cuarto Transitorio de dicha reforma constitucional obligó expresamente a las legislaturas de los Estados a expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales anunciadas en la reforma. Me parece que es de dicho artículo transitorio constitucional, que se sustenta el argumento relativo a que la designación del titular del Órgano de Control Interno de la Comisión, previsto en la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, debía cumplir con los requisitos previstos en el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
19. Lo anterior me lleva a la conclusión de que, en este asunto, **nos encontramos ante una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio**, pues la legislatura local incumplió lo previsto en el referido Cuarto Transitorio, al no haber adecuado el artículo 26 impugnado a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Si bien, esa omisión legislativa no fue planteada por la minoría parlamentaria promovente, este Tribunal Pleno se encontraba facultado para estudiarla en suplencia de la queja, en atención a que la omisión de adecuar correctamente el régimen local a la ley general es un vicio de constitucionalidad que impacta a la norma controvertida.
20. Como consecuencia de lo anterior, además de declarar la invalidez de la disposición impugnada, consideré que habría sido preciso ordenarle al Congreso local que adecuara la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, estableciendo un procedimiento para la designación del titular del Órgano de Control Interno de dicha Comisión que garantizara la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar ese puesto y que sea transparente, objetivo y equitativo, por el cual no se comprometiera la imparcialidad con la que se va a ejercer dicho cargo. Ante esto, cabe tomar en cuenta que el Estado de Colima no cuenta con una ley local en materia de responsabilidades administrativas, sino que se ha limitado a remitir y aplicar directamente la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, formulado en relación con la sentencia del dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 160/2021, promovida por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2021.

En sesión celebrada el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad indicada, en la que se planteó la invalidez de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

Al resolver el asunto se declaró la invalidez del artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, que establecía el requisito de contar con título profesional de licenciatura en derecho con antigüedad mínima de cinco años, para ocupar la Presidencia de dicho organismo. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno consideró que dicho requisito era una medida restrictiva, que vulneraba el derecho de acceder a cargos públicos en igualdad de condiciones, pues restringía a las personas que no contaran con una profesión en leyes para desempeñar el cargo, no obstante que tuvieran la experiencia y los conocimientos en materia de derechos humanos, necesarios para ejercer las funciones inherentes.

Adicionalmente, se invalidó el artículo 26 en las porciones normativas "*La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a*" y "*quien*", donde se facultaba a la Presidencia de dicho organismo para nombrar a la persona titular del Órgano Interno de Control, al considerar que si bien las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad de configuración para regular tal cuestión, el método de designación unilateral no garantizaba criterios objetivos de idoneidad e imparcialidad en su selección, además de no cumplir el requisito de un proceso de designación transparente, objetivo y equitativo.

Si bien comparto el sentido de la ejecutoria respecto a la invalidez del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, en las porciones normativas que fueron impugnadas, disiento de las consideraciones que sustentan la invalidez del diverso 17, fracción X, de la legislación citada, que se refiere al requisito de poseer título profesional de licenciatura en derecho para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima, en atención a las razones siguientes:

Considero que el requisito en estudio, previsto en el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima sí es una medida idónea, ya que la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos realiza diversas funciones que están directamente vinculadas con el ámbito legal, de manera que el requisito contenido en la norma resulta idóneo para lograr la finalidad que se busca, es decir, que quienes aspiren a ese cargo lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y profesionalismo.

También considero que el requisito contenido en la norma tiene como objetivo profesionalizar el desempeño de la Comisión de Derechos Humanos estatal, de manera que a mi juicio, la medida es razonable puesto que los problemas que pudieran presentarse en ese tipo de organismos, se pueden tornar complejos y se requiere contar con perfiles profesionales para enfrentar y solventar las distintas problemáticas que se pudieran generar y por ese motivo es conveniente que se establezca como requisito para acceder al cargo de titular de la Comisión de Derechos Humanos estatal, contar con licenciatura en derecho, ya que la norma tiene por objeto que la persona que acceda al referido cargo tenga un perfil profesional que le permita atender los problemas complejos propios de ese organismo autónomo.

Lo anterior encuentra sentido al atender al tipo de funciones que el titular de la Comisión de Derechos Humanos estatal desempeña, pues se justifica la especialización jurídica que la norma impugnada ordena para ese tipo de puestos, ya que del artículo 18¹ de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del

¹ **Artículo 18.** *La persona titular de la Presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

I. Ejercer la representación legal de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima;

II. Presidir el Consejo Consultivo de esta Comisión de Derechos Humanos;

III. Elaborar y someter a consideración del Consejo, el Reglamento Interno de la Comisión y las reformas a éste que considere necesarias;

IV. Establecer las Políticas Generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales;

V. Fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos humanos y su respeto;

VI. Llevar a cabo, según lo considere, reuniones con organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la defensa y promoción de los derechos humanos, a fin de intercambiar puntos de vista sobre los objetivos de la Comisión;

VII. Coordinar la elaboración y autorizar el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de esta Comisión de Derechos Humanos y el informe sobre su ejercicio, del cual dará cuenta al Consejo Consultivo;

VIII. Enviar al Congreso el (sic) Estado, el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de esta Comisión de Derechos Humanos, para su aprobación;

IX. Impulsar, pertenecer y participar activamente de acuerdo a las atribuciones y límites de Ley, en los comités, consejos, comisiones y demás órganos colegiados o multidisciplinarios en los que el organismo tenga responsabilidad/es en materia de derechos humanos;

Estado de Colima se desprende que la persona titular de la Presidencia de la referida Comisión deberá desempeñar funciones especializadas íntimamente vinculadas con el ámbito jurídico-administrativo, por lo que resulta razonable exigir la licenciatura en derecho para acceder a dicho cargo, ya que una formación profesional en leyes es compatible con las actividades a desempeñar y, además, abona al conocimiento multidisciplinario que se requiere para una mejor protección de los derechos humanos.

Por los motivos expuestos, es que respetuosamente disiento en parte de las consideraciones de la ejecutoria, pues estimo razonable que el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima exija título profesional de licenciatura en Derecho para ocupar la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la entidad indicada, ya que a mi juicio es indispensable que el titular de dicho organismo cuente con los conocimientos y formación necesarios para cumplir con las funciones previstas en la ley, entre las que destacan diversas funciones vinculadas con la necesidad del conocimiento de cuestiones jurídicas, de manera que contar con conocimientos jurídicos y en derechos fundamentales maximiza la eficiencia en su cumplimiento.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, formulado en relación con la sentencia del dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 160/2021, promovida por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

X. Establecer los lineamientos generales, planes y programas a los que se sujetarán las actividades administrativas de esta Comisión de Derechos Humanos, así como nombrar, dirigir y coordinar las funciones del personal bajo su dirección;

XI. Autorizar las estructuras orgánicas de las áreas, órganos y unidades administrativas de la Comisión y su actualización;

XII. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

XIII. Distribuir y delegar funciones al personal de la Comisión;

XIV. Coordinar y supervisar la elaboración del Informe Anual de Actividades de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima;

XV. Presentar anualmente, en el mes de enero, un informe ante el Congreso del Estado en sesión solemne, respecto de las actividades desarrolladas durante ese ejercicio por la Comisión;

XVI. Promover la difusión del Informe Anual de Actividades, para el conocimiento de la sociedad;

XVII. Promover y fortalecer las relaciones de esta Comisión de Derechos Humanos, con organismos públicos, sociales y privados;

XVIII. Promover y celebrar convenios de colaboración en materia de derechos humanos con autoridades, organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones académicas y culturales;

XIX. Aprobar y emitir, en su caso, las recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, los documentos de no responsabilidad, así como los acuerdos y peticiones que se sometan a su consideración de conformidad con el Reglamento Interno;

XX. Poner a consideración del Congreso del Estado de Colima, los expedientes en los que se haya emitido recomendación y ésta no fuera aceptada o fue parcialmente aceptada por la autoridad o persona servidora pública responsable, misma que deberá comparecer ante el mismo, fundando y motivando la causa de su negativa. La intervención del Congreso, buscará favorecer la efectividad y cumplimiento de la misma;

XXI. Poner a consideración del Congreso del Estado de Colima, los expedientes en los que se haya emitido recomendación y ésta fue aceptada por la autoridad o persona servidora pública responsable, sin dar cumplimiento a la misma, por lo que deberá comparecer ante el Congreso, fundando y motivando la causa de su incumplimiento. La intervención del Congreso, buscará favorecer la efectividad y cumplimiento de la misma;

XXII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado;

XXIII. Presentar Acciones de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de leyes expedidas por el Poder Legislativo del Estado, reglamentos expedidos por los ayuntamientos de la entidad y reglamentos o decretos expedidos por el Poder Ejecutivo, cuando a juicio de la Comisión, vulneren los derechos humanos;

XXIV. Presentar a nombre de la Comisión, denuncias y quejas ante la autoridad respectiva, cuando tenga conocimiento de posibles actos ilícitos, que se hubieren cometido en perjuicio de esta Comisión, por personas servidoras públicas adscritas al mismo Órgano Protector o por particulares;

XXV. Solicitar a cualquier autoridad de los tres niveles y órdenes de gobierno, organismos autónomos, descentralizados y desconcentrados que residan en la entidad, así como los entes públicos que realicen actos de autoridad, la información que requiera sobre probables violaciones a derechos humanos;

XXVI. Requerir a personas físicas o morales que no tengan el carácter de autoridad o servidora pública, cualquier información, documento o medio de prueba relevante para la integración y resolución de un expediente de queja;

XXVII. Establecer y mantener comunicación permanente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con organismos estatales, nacionales e internacionales homólogos, a efecto de intercambiar información actualizada en materia de derechos humanos; y

XXVIII. Las demás que considere necesarias para el mejor proveer y desarrollo de la Comisión, que sean señaladas por la presente Ley, el Reglamento Interior y los acuerdos del Consejo."