

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

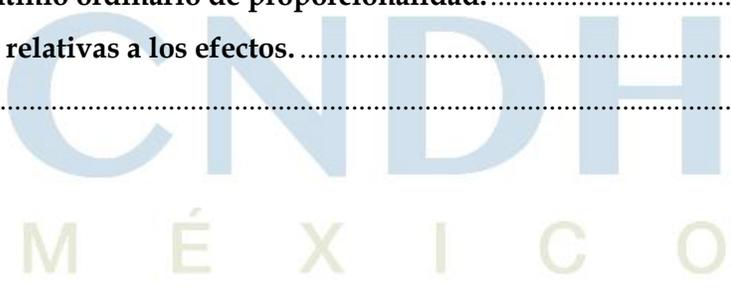
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*" y VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, expedida mediante Decreto publicado el 21 de abril de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González y Marisol Mirafuentes de la Rosa, y al licenciado Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
	B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada.....	8
	SEGUNDO.....	14
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	15
	B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	19
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	22
	D. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.....	29
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	32
ANEXOS	32



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Morelos.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Morelos.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículo 20, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, y VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, expedida mediante Decreto publicado el 21 de abril de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 20. Para ser Juez especializado en Justicia penal para Adolescentes, se requiere:

*I. Ser mexicano **por nacimiento**, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;*

II. - VI. (...)

*VII. **No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y***

VIII. (...)

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º, 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el 21 de abril de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 22 de ese mes y año al viernes 21 de mayo de la presente anualidad. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

¹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

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: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

² "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 20, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, en la porción normativa impugnada, dispone que para ser Juez especializado se requiere tener la calidad de mexicano *por nacimiento*.

Sin embargo, la Ley Fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único ente legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento.

Por lo tanto, el Congreso de Morelos se encuentra imposibilitado para exigir el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a cualquier cargo público en el orden local, en consecuencia, al emitir la disposición transgredió el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En el presente concepto de invalidez se argumentará las razones por las que este Organismo Constitucional considera que la exigencia para ser juez especializado en justicia penal para adolescentes consistente en ser mexicano por nacimiento

contraviene el bloque de regularidad constitucional, particularmente el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, dado que, por disposición constitucional, las legislaturas locales están inhabilitadas para regular dicha exigencia.

Ahora bien, para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada, el presente apartado se divide en dos subapartados; el primero relativo al contenido y alcance del derecho y principio que se estiman transgredidos, a saber: seguridad jurídica y legalidad; y el segundo referente a la transgresión de éstos por parte de la norma sometida a escrutinio de ese Alto Tribunal.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz.

Dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.⁴

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada.

Una vez precisado el contenido y alcance del derecho y principio constitucionales que se estiman vulnerados en el presente asunto, este Organismo Nacional considera que la exigencia consistente en tener la calidad de mexicano por nacimiento para estar en aptitud de ser juez especializado en justicia penal para adolescentes contraviene las exigencias de seguridad jurídica y legalidad.

⁴ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Para iniciar con el presente estudio, es necesario partir de que la Norma Fundamental establece en su artículo 30 que las formas en las que podrá adquirirse la nacionalidad mexicana son por nacimiento y por naturalización.

Son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*ius soli*), y los hijos de padre o madre mexicanos (*ius sanguinis*).

Por otro lado, la nacionalidad por naturalización es adquirida de manera voluntaria por la persona, cumpliendo los requisitos que el propio Estado establece. En México, son mexicanas por naturalización las personas extranjeras que obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como aquella extranjera que contraiga matrimonio con mujer u hombre mexicano.

En este sentido, y conforme al artículo 34⁵ constitucional, son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Lo anterior significa que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización, al igual que aquellas que obtuvieron su nacionalidad por nacimiento, **tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal**, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como a poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

Ahora bien, la Constitución Federal, en su artículo 32,⁶ señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción

⁵ “**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.”

⁶ “**Artículo 32.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

que solo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En este sentido, la Norma Fundamental expresamente exige la nacionalidad mexicana por nacimiento tratándose de los siguientes supuestos:

- Depositarios de los Poderes de la Unión:
 - a) Diputados (artículo 55 constitucional)
 - b) Senadores (artículo 58 constitucional)
 - c) Presidente de la República (artículo 82 constitucional)
 - d) Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Unión (artículo 95 constitucional)
 - e) Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional)
 - f) Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional)
- Fiscal General de la República (artículo 102 constitucional)
- Secretarios de Despacho (artículo 91 constitucional)
- Gobernadores, Diputados de los Congresos locales y magistrados de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116 constitucional)
- Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122 constitucional)
- Ejército, Armada, Fuerza Aérea, capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y todo personal que tripule embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignia mexicana, capitán de puerto, comandante de aeródromo (artículo 32 constitucional)
- Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28 constitucional)

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

Asimismo, la Norma Fundamental dispone que se podrá exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los casos que así lo estipulen exclusivamente las leyes del Congreso de la Unión.

De conformidad con lo anterior, es dable sostener que el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la calidad de mexicano por nacimiento.

Como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio éstos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.⁷

En una primera interpretación, ese Tribunal Pleno en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate.

Así, en dicho asunto sostuvo que, si bien se deben cumplir con los demás requisitos que señale la ley, lo cual podría incluir el ser mexicano por nacimiento, lo cierto es que la libertad configurativa tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales no es absoluta, pues no pueden establecer disposiciones que contravengan principios y derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental.

Es así que definió que la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley emanada del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que busca el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

⁷ Cfr. Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

En este sentido, definió que además de los casos expresamente señalados por la Constitución General, el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin embargo, la libertad de configuración legislativa no es absoluta, debiendo satisfacer el criterio de razonabilidad en relación con las funciones de los cargos de que se trate.

Non obstante, la interpretación de la reserva contenida en el artículo 32 constitucional continuó en desarrollo a través de la labor jurisdiccional de ese Alto Tribunal. Precisamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018 y en otros precedentes posteriores, sostuvo que, si bien esa Suprema Corte de Justicia de la Nación –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia exigir la nacionalidad mexicana de determinados cargos públicos, ahora, bajo su más reciente integración, arribó a la conclusión de que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas.⁸

En consecuencia, definió que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 de la Norma Fundamental, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo⁹.

Por lo tanto, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1º constitucional, el Máximo Tribunal del país concluyó que **la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas**, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para

⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2018, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 35.

⁹ Ídem, párr. 50.

acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.¹⁰

Es así que los órganos legislativos locales que establezcan el requisito de ser mexicano por nacimiento para el desempeño de cargos públicos no están facultados para ello pues el segundo párrafo del artículo 32 Constitucional, sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, excluyendo a los congresos locales.

De tal suerte que, acorde con la interpretación de ese Máximo Tribunal, por disposición del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, las entidades federativas no pueden, en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.¹¹

Cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional ha sustentado en otros precedentes que las legislaturas locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019 y 40/2019, entre muchas otras, todas promovidas por esta Institución Autónoma en contra de diversos ordenamientos legales estatales.

De conformidad con lo anterior, el requisito previsto en la norma impugnada consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser juez especializado en justicia para adolescentes en el Estado de Morelos, resulta contrario al mandato de la Norma Fundamental.

Lo anterior, evidencia que los entes que participan en la creación normativa en el estado de Morelos -Legislativo y Ejecutivo-, al expedir la disposición que se combate contenida en la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para

¹⁰ *Ídem*, párr. 58.

¹¹ Véase la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 66.

Adolescentes en la entidad, emitieron una norma sin tener sustento constitucional para ello, toda vez que, por un lado, están incorporando el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para ser juez especializado; cuyo cargo no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere referida calidad y, por otro lado, el legislador no está habilitado para establecer este requisito.

En ese sentido, se estima que resulta innecesario esclarecer si las funciones al cargo en cuestión se relacionan de manera directa con los intereses o el destino nacionales, pues en la Ley Nacional de Justicia Penal para Adolescentes el legislador de la entidad no exigió dicha calidad para el desempeño de un puesto público que no está expresamente mencionado en la Norma Fundamental.

Al margen de lo anterior, la disposición normativa controvertida, vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal¹², que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

Finalmente, este Organismo Nacional estima que el artículo la porción normativa impugnada en este apartado, además, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las personas mexicanas por naturalización la capacidad de acceder al cargo público de juez especializado en justicia penal para adolescentes, en igualdad de condiciones a las personas connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento y, por tanto, contraviene el principio de igualdad y su correlativa prohibición de discriminación; motivo que abunda a la inconstitucionalidad planteada *supra*.

SEGUNDO. El artículo 20, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos establece requisitos para acceder al cargo público de juez especializado que vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público.

¹² “Artículo 35. Son derechos del ciudadano: (...)

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

Ello, dado que la exigencia de no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, impide de forma injustificada que las personas que han sido sentenciadas por cualquier delito doloso, o bien sujetos de responsabilidad administrativa, puedan desempeñarse como jueces especializados en justicia penal para adolescentes, aun cuando dichas sanciones ya hayan sido cumplidas.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de la disposición normativa precisada anteriormente, la cual establece que para ser juez especializado en justicia penal para adolescentes se requiere *no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa*.

Atento a lo anterior, esta Comisión Nacional considera que tales exigencias resultan sobreinclusivas, desproporcionadas y tienen el efecto de excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad del cargo de mérito, por lo que se estima que transgrede el derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dicho precepto, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se desarrolla el contenido y alcance de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público, para finalmente evidenciar los vicios de constitucionalidad contenidos en la disposición impugnada y determinar que la misma no supera un escrutinio ordinario de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para dar inicio con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima pertinente mencionar que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del 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 por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹³

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.¹⁴

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.¹⁵

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad

¹³ Cfr. Jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

¹⁴ Cfr. Tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

¹⁵ Cfr. Jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), *Op. Cit.* nota 13 *supra*.

o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.¹⁶

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.¹⁷

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.¹⁸

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹⁹

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ *Cfr.* Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."**

¹⁸ *Cfr.* Jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

¹⁹ *Cfr.* Sentencia del Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis* salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.²⁰

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.²¹

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a

²⁰ Cfr. Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

²¹ *Ídem.*

una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.²²

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²³

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

El artículo 5º, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por su parte, el numeral 35, fracción VI, consagra como derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

²² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

²³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que el numeral 5° de la Constitución Federal puntualmente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo De San Salvador”, establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.²⁴

²⁴ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.²⁵

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “*calidad*” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne²⁶, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta²⁷.

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión²⁸.

²⁵ *Ídem*, párr. 73.

²⁶ *Cfr.* Jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de 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.**”

²⁷ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

²⁸ *Ídem*, párr. 84.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que la fracción VII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos contraviene los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

Para exponer las razones que conllevan la inconstitucionalidad de la norma impugnada en este segundo concepto de invalidez, se estima necesario transcribirla en sus términos:

“Artículo 20. Para ser Juez especializado en Justicia penal para Adolescentes, se requiere:

I. - VI. (...)

VII. No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y

VIII. (...)

De lo anterior, este Organismo advierte que la norma impide de manera injustificada que las personas accedan al cargo público de juez especializado en justicia penal para adolescentes cuando hayan sido condenadas en sentencia firme por delito grave intencional; o bien en juicio de responsabilidad administrativa. Lo anterior, aun cuando ya compurgaron la pena impuesta por las faltas y/o delitos respectivos.

En efecto, la fracción que se combate limita de forma genérica los derechos de las personas que fueron condenadas por cualquier delito grave intencional o respecto de quienes se impuso alguna responsabilidad administrativa, sin considerar si las conductas por las cuales fueron sancionadas se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse en el cargo en cuestión.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido condenadas por un delito -aun cuando éste sea grave e intencional-, o bien por alguna responsabilidad administrativa, una vez que ya cumplieron con la pena impuesta, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y

discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

Por el contrario, esta Comisión Nacional considera que, para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

Al respecto, conviene tomar en consideración que la persona que desempeñe el cargo de juez especializado en justicia penal para el Estado de Morelos tendrá las atribuciones que señalen, en primer lugar, la Ley Nacional de la materia, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, la propia Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos y, en general, todas las disposiciones que emanen del sistema integral previsto en el cuarto párrafo del artículo 18 de la Ley Fundamental.

Ahora bien, dichas atribuciones varían en función de la etapa del procedimiento de que se trate, así como si se está ante mecanismos alternativos de solución de conflictos, por lo que resulta complicado hacer referencia a todas y cada una de ellas, sin embargo, dichas funciones se encaminan, en general, a salvaguardar un sistema de responsabilidad penal especializado para el grupo etario de entre doce y dieciocho años, de manera que existe una obligación reforzada para la protección de sus derechos.

No obstante, se considera que en atención a esas actividades, las restricciones contenidas en la norma impugnada son desproporcionadas y atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluyen a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito grave intencional o sancionadas por responsabilidad administrativa, aun cuando el hecho ilícito no se relacione directamente con las atribuciones correspondientes al cargo de juez especializados en justicia penal para adolescentes, de manera que la norma resulta *sobre inclusiva* en ambas de las hipótesis que prevé.

En otras palabras, la generalidad y amplitud de las normas referidas, al ser *sobreinclusivas*, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos a personas que

en el pasado pudieron haber sido sancionadas en la vía penal o administrativa, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

La fracción VII del artículo 20 de la ley, en una primera parte, establece que para ejercer el cargo de mérito, la persona no debe haber sido condenado por delito grave intencional. Ahora bien, para este Organismo no pasa inadvertido que la disposición normativa impugnada de alguna forma intenta acotar el requisito al prever que las personas que pretendan acceder a dicho cargo no deben haber sido condenadas mediante sentencia firme por esa clase de ilícitos, con lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ser juez especializado en justicia penal para adolescentes, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad.

Sin embargo, el precepto normativo en combate desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber compurgado una pena por la comisión de conductas, con base en su situación social y/o jurídica, por haber sido acreedores de una sanción penal en el pasado.

A mayor abundamiento, es oportuno mencionar que la noción de “delito grave” carece de vigencia en el sistema normativo morelense, en virtud de que, tal concepto estuvo regulado en el código adjetivo penal, sin embargo, dicha norma fue abrogada para dar paso a la legislación única en materia procedimental penal.

Es decir, si bien el Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos contemplaba en su artículo 174 bis²⁹ un catálogo de delitos graves, la referencia a

²⁹ “**Artículo 174 Bis.** Catálogo de delitos graves.

Se califican como delitos graves para todos los efectos legales, los previstos en el Código y Leyes siguientes:

A) Del artículo 2 de la Ley Estatal contra la Delincuencia Organizada para el Estado de Morelos, previstos en el Código Penal del Estado de Morelos, los siguientes:

I. Asalto, previsto en el artículo 148;

II. Fraude, previsto en los artículos 188 y 189;

III. Administración fraudulenta, previsto en el artículo 190;

IV. Operaciones con recurso de procedencia ilícita, previsto en el artículo 198;

V. Sustracción o retención de menores o incapaces, previsto en el artículo 203

VI. Tráfico de menores, previsto en el artículo 204;

VII. Corrupción de menores, previsto en el artículo 211 y 212;

VIII. Lenocinio y trata de personas previsto en los artículos 213 bis, fracciones II y III y 213 ter;

este tipo de delitos no cobra sentido en el sistema penal vigente. Máxime considerando que en el Código Nacional de Procedimientos Penales no existe referencia a lo que deba entenderse por delito grave, por lo tanto, tampoco existe certeza para la persona que aspire al cargo de determinar cuándo la conducta que cometió y por la que fue sancionada, le impediría acceder a dicho cargo público.

En ese sentido, la norma impugnada en este segundo concepto de invalidez es sobre inclusiva porque incluye todo tipo de delitos intencionales -ello considerando la situación de los “delitos graves” en el sistema jurídico local aluda-; así como de

-
- IX. Falsificación de documentos y uso de documento falso, previsto en los artículos 216 y 217;
 - X. Enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 280, y
 - XI. Evasión de presos, previsto en los artículos 304, 305 y 306;
- B) Del Código Penal del Estado de Morelos:
- I. Homicidio simple doloso, previsto en el artículo 106;
 - II. Femicidio, previsto en el artículo 213 Quintus;
 - III. Homicidio doloso de ascendientes o descendientes por consanguinidad en línea recta, previsto por el artículo 107;
 - IV. Homicidio calificado previsto en el artículo 108;
 - V. Homicidio doloso cometido durante la comisión de secuestro, robo o violación, previsto en el artículo 109;
 - VI. Lesiones dolosas previstas en la fracción IX del artículo 121;
 - VII. Secuestro previstos (sic) en los artículos 140 y 142;
 - VIII. Extorsión prevista en el artículo 146;
 - IX. Trata de personas a que se refiere el artículo 148 bis y 148 ter:
 - X. Violación previsto en los artículos 152, 153, 154, 155 y 156;
 - XI. Inseminación artificial sin consentimiento, previsto en el artículo 157;
 - XII. Hostigamiento sexual, previsto en el cuarto párrafo del artículo 158;
 - XIII. Abuso sexual en persona menor de edad, cuando se empleare violencia física, previsto en el primer párrafo del artículo 162;
 - XIV. Robo calificado previsto en el artículo 176 fracciones I y V;
 - XV. Robo de vehículo automotor cuando se cometa en los términos de la fracción XI del artículo 176 bis;
 - XVI. Abigeato, previsto en el artículo 181 fracciones (sic) V;
 - XVII. Despojo previsto en el artículo 185 segundo párrafo;
 - XVIII. Corrupción de menores e incapaces previsto en los párrafos segundo y tercero del artículo 213 quater;
 - XIX. Rebelión cuando se realice en las circunstancias previstas en el artículo 259;
 - XX. Terrorismo previsto en el artículo 263;
 - XXI. Asalto, previsto en el artículo 148, y
 - XXII. Evasión de preso, cuando se actualice cualquiera de las hipótesis previstas en el párrafo segundo del artículo 304.
- C) Los que sean calificados como tales por leyes federales o leyes especiales.
La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en este artículo, también se califica como grave.
En los casos previstos en el presente artículo el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente o a solicitud del Ministerio Público o la víctima.”

cualquier procedimiento de responsabilidad administrativa - incluso si aquellas que no guarden relación con las funciones a desempeñar.

A guisa de ejemplo, una persona que en el pasado hubiese cometido el delito de bigamia, previsto en el artículo 207³⁰, del Código Penal del Estado de Morelos, quedará imposibilitado de acceder al cargo en comento, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el desempeño debido del cargo. Lo anterior, en virtud de que como ya se mencionó, los alcances de la norma resultan extremadamente amplios.

Sobre el particular, en todo caso, el legislador debió acotar lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren al cargo en comento cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Ahora bien, en lo que se refiere a la segunda parte de la fracción VII del artículo 20 de la ley, que se refiere a no haber sido condenado *en juicio de responsabilidad administrativa*, este Organismo Autónomo repara en que esa precisión no acota el universo de conductas cometidas que se encuentren sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, generales o incluso federales, ya que el precepto impugnado no realiza una acotación al respecto.

Es decir, por citar unos ejemplos, la restricción aplicará para aquellas personas que hubieren sido sancionadas en materia de responsabilidades administrativas a las que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas, o bien de cualquier otra conducta sancionable administrativamente prevista en cualquier ley federal o estatal.

En efecto, la disposición reclamada impide que una persona, por la simple circunstancia de haber sido sancionada en cualquier procedimiento administrativo por la autoridad local o federal correspondiente, sin importar incluso la sanción

³⁰ “**Artículo 207.** Al que contraiga nuevo matrimonio sin que se haya declarado la nulidad o la disolución del que contrajo con anterioridad, se le impondrá de seis meses a dos años de prisión. Las mismas sanciones se aplicarán al otro contrayente cuando éste tenga conocimiento del impedimento a que se refiere este artículo.”

impuesta, quedarán excluidos de toda posibilidad de ser designados como juez especializado en justicia penal para adolescentes en la entidad.

En esos términos, al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente por cualquier razón o motivo y en cualquier momento, evidencia que la disposición también es sobreinclusiva en esta parte, toda vez que la restricción puede dar un gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada, lo que también impide valorar si tiene realmente una relación directa con las capacidades necesarias para desempeñar las funciones que corresponden a dicho juzgador especializado.

Precisado lo anterior, se evidencia que el universo de supuestos para la exclusión del cargo público de mérito es amplio y no se encamina a garantizar la probidad de los funcionarios expertos en justicia penal para adolescentes, como, en cambio, podría serlo el exigir no haber cometido delitos en perjuicio de niñas, niños y adolescentes o aquellos relacionados con la obstrucción de justicia.

Como se advierte en ambos casos, el legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito grave intencional o en un procedimiento administrativo no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer el cargo público referido.

Es así que la generalidad de los requisitos precisados se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena o sanción y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

Es necesario resaltar que el mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o transgresor del orden normativo de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, la comisión de un delito no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente.

Lo anterior, porque la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el Estado democrático de Derecho, no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.

Por lo tanto, una vez que la persona ha cumplido la pena que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

Consecuentemente, la disposición normativa impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional estima que los requisitos contenidos en la fracción VII del artículo 20, de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, consistente en *no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa* debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas por la vía penal y administrativa y aquellas que no tienen antecedentes penales.

Como corolario, es oportuno mencionar que, en diversos precedentes,³¹ esa Suprema Corte de Justicia hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes penales o que hubiere sido sancionada por la comisión de una falta administrativa y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse a través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dichas exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por una conducta ilícita y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó distinciones injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por

³¹ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019 y 117/2020.

la comisión de algún delito intencional o de responsabilidad administrativa, que les impide ocupar la titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

D. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.

Esta Comisión Nacional considera que el requisito exigido en la disposición impugnada consistente en que las personas que aspiren a ocupar el cargo previamente mencionado no hayan sido condenadas en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, cualquiera que haya sido la sanción aplicada, transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esa exigencia y las funciones a desempeñar.

Sin embargo, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, previo al análisis constitucional de la norma que se estima transgresora del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

En cuanto al primero, se considera que la norma combatida en el caso que nos ocupa, establece una distinción para acceder a un cargo público en el estado de Morelos entre las personas que fueron objeto de responsabilidades administrativa o penal y aquellas que no se encuentran en ese supuesto. Con ello, la norma excluye injustificadamente a las primeras del ejercicio de referido cargo, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de constitucionalidad de la norma reclamada, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado ese tipo de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a lo sustentado por ese Tribunal Constitucional, cuando una norma no hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio ordinario de la medida legislativa, establecido en los siguientes parámetros:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.³²

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

En la última etapa del test de escrutinio ordinario, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el “sacrificio” innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si la norma supera el referido examen.

En la especie, se advierte que el precepto normativo impugnado podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues busca generar las condiciones propicias para que quien acceda a ser juez especializado en justicia penal para adolescentes en la

³² *Cfr.* Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: “**IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES**”.

entidad tenga el perfil necesario para el desempeño de las funciones de mencionado cargo, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con algún antecedente de responsabilidad penal o administrativa.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que la medida legislativa establecida por el legislador no tiene relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.

Lo anterior, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de responsabilidad penal o administrativa ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que la disposición normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que los requisitos respectivos se traducen en una medida que atenta contra el derecho de igualdad.

En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen en parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 20, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, que exige *no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa*, como uno de los requisitos para estar en aptitud de ser juez especializado en justicia penal para adolescentes no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que transgrede derechos humanos, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de la labor judicial referida.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito o responsabilidad administrativa forma

parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.

En conclusión, la norma combatida en este concepto de invalidez es discriminatoria, por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ser juez especializado en justicia penal para adolescentes en el Estado de Morelos por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás, por lo debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Morelos del 21 de abril de 2021, que contienen el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes de dicha entidad federativa (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 21 de mayo de 2021.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP/TSM

