

007213
ACU SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

2020 AGO 3 AM 9 54

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

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 32, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y VII, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso*", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto número 241 publicado el 29 de junio de 2020 en el Periódico Oficial de la citada 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, Graciela Fuentes Romero y a Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.	
I. Nombre 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.	7
IX. Introducción.	8
X. Concepto de invalidez.	9
ÚNICO.	9
A. Derecho a la igualdad y no discriminación.	10
B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.	14
C. Inconstitucionalidad de los requisitos impugnados.	15
1) Requisito de ser mexicano por nacimiento.	16
a) Reserva exclusiva de cargos públicos.	16
b) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1º constitucional.	22
2) Requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso.	26
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	31
ANEXOS.	31

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

I. Nombre 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 Libre y Soberano de Chiapas.

B. Gobernador del Estado de Chiapas.

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

Artículo 32, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y VII, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso*", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto número 241 publicado el 29 de junio de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 32.- Para poder desempeñar el cargo de Director General, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

I. Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

II. a VI. (...).

VII. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.
(...)."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 5º, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 3 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "*Protocolo de San Salvador*".

- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.

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 precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, 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.

No obstante, la norma en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el 29 de junio 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del martes 30 del

¹ "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 impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

mismo mes y año al miércoles 29 de julio de la presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020, el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal. Disponible en:

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso de tiempo señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal aludido.

⁴ Acuerdo General 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de la SCJN, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte de esa Suprema Corte, disponible en:

jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Adicionalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, se promovieran, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional, en el entendido de que durante este lapso no transcurrieron plazos procesales generales.

Posteriormente, el 29 de junio del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 12/2020,⁷ por medio del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 15 de julio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para realizar diversas actuaciones judiciales.

Finalmente, en fecha 13 de julio de esta anualidad se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 13/2020,⁸ por medio del cual se canceló el período de receso de esa

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte de esa Corte Constitucional, visible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-05/10-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2030%20JUNIO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁷ Acuerdo General Plenario 12/2020 del veintinueve de junio de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-06/12-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2015%20JULIO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁸ Acuerdo General Plenario 13/2020 del trece de julio de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

Suprema Corte de Justicia y se prorrogó la suspensión de plazos en los asuntos de su competencia y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 16 de julio al 02 de agosto de 2020, en la inteligencia de que no corrieron plazos y se habilitaron los días que resultaren necesarios para que se efectuaran, únicamente por vía electrónica, las actuaciones jurisdiccionales señaladas.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fueron difundidas las normas que se impugnan ocurrió el miércoles 29 de julio de 2020, esto es, dentro del periodo declarado en los citados Acuerdos Generales Plenarios como inhábil, durante el cual no transcurrieron términos.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁹, de la Constitución Política de los Estados 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.

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-07/13-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2002%20AGOSTO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁹ "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: (...)

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; (...)."

Conforme a 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. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,¹⁰ 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.

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.

¹⁰ “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 (...).”

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. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 32, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y VII, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso*" de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, establecen como requisitos para ejercer el cargo público de Director General del referido organismo ser ciudadano mexicano por nacimiento y no haber sido condenado por delito doloso, excluyendo injustificadamente a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida de forma distinta o que fueron en algún momento condenadas por cualquier ilícito penal intencional.

Dichos preceptos vulneran los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, ya que impiden de forma injustificada ocupar cargos públicos, con base en la nacionalidad o la condición social y/o jurídica de las personas, lo cual además impacta en los derechos de acceso a cualquier empleo o comisión en el servicio público y la libertad de trabajo.

En el presente concepto de invalidez se argumentará sobre la inconstitucionalidad de las fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y VII, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso*", del artículo 32 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

Las normas controvertidas establecen como requisitos para acceder al cargo de Director General del mencionado organismo público, entre otros, los siguientes:

1. Ser mexicano por nacimiento.
2. No haber sido sentenciado por delito doloso.

A juicio de esta Comisión Nacional, las disposiciones que prevén dichos requisitos para ocupar el citado cargo público resultan discriminatorias, en tanto otorgan un trato injustificadamente diferenciado y, por tanto, excluyen a cierto sector de la población que aspiran a ejercerlo.

Para sustentar la premisa anterior, en un primer apartado, se desarrollará el contenido y alcance del derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público. Posteriormente se examinará la regularidad constitucional de las disposiciones que se impugnan.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación.

El artículo 1° de la Constitución Federal señala que todas las personas gozan de los derechos humanos 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 competencias.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico de forma transversal. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma.¹¹

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido que da a las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas para regular las conductas y aspectos sociales que corresponden no conduzcan a una distinción entre las personas que implique otorgar tratos de desigualdad o discriminación.

¹¹ Véase la tesis de 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.**"

Es decir, este deber de cuidado a cargo del legislador le impele a velar por no incurrir en un trato diferenciado injustificado al diseñar y emitir el contenido de las normas jurídicas que formula.¹²

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 constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferenciación arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.¹³

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 o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.¹⁴

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer un tratamiento igualitario unívoco ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, 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.¹⁵

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha establecido 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

¹² Véase la tesis aislada 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."**

¹³ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 11 *supra*.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ Tesis aislada 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"**

si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente soslayada.¹⁶

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.¹⁷

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

En síntesis, como se indicó previamente, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- o **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.
- o **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

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 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."**

¹⁷ 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.

diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁸

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente 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 y políticos, entre otros.¹⁹

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 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 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.²⁰

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 *jus 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 ninguna situación jurídica 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,

¹⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la 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."**

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²¹

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 primer párrafo del artículo 5º de la Constitución Federal, a señala:

“Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos (...).”

Por su parte, el artículo 35, fracción VI, de la Norma Suprema precisa lo siguiente:

“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;

(...).”

De lo 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, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante destacar que el precepto 5º 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.

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

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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.

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.²²

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las servidoras y los servidores públicos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia.

De tal forma, 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.²³

C. Inconstitucionalidad de los requisitos impugnados.

Este Organismo Nacional estima que resultan discriminatorios los requisitos previstos en las normas impugnadas, consistentes en tener la calidad de mexicano por nacimiento y no haber sido sentenciado por la comisión de un delito doloso.

²² 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.

²³ *Ibidem*, párr. 73.

Ello, ya que estas disposiciones impiden de manera injustificada que las personas accedan al cargo público de Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas con base en su nacionalidad o condición social y/o jurídica.

1) Requisito de ser mexicano por nacimiento.

Por cuanto hace al primer requisito para el cargo de Director General, establecido en la fracción I del artículo 32, consistente en gozar de la nacionalidad mexicana *por nacimiento*, dicha exigencia resulta discriminatoria en tanto coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellas connacionales por nacimiento.

Si bien es cierto que la Norma Fundamental establece la posibilidad de reservar determinados cargos y funciones a las personas mexicanas por nacimiento, dicha reserva debe cumplir con ciertos estándares para que sea constitucional, lo que no sucede con la norma combatida.

En consecuencia, la disposición impugnada se traduce en una medida que, al discriminar a las personas mexicanas por naturalización en el acceso a cargos y funciones públicas que constitucionalmente no están reservadas a aquellas mexicanas por nacimiento, vulnera el derecho humano a elegir libremente un trabajo lícito, cuando cumpla con las condiciones de idoneidad y capacidades.

A continuación, se argumentará que dicho requisito es incompatible con el andamiaje de protección otorgado en la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

La argumentación se divide esencialmente en dos subapartados; en el primero se sustenta que el Congreso de la Unión es el único órgano legislativo facultado para establecer el requisito de ser mexicano y, en el segundo se analiza la norma impugnada a la luz de un escrutinio estricto de constitucionalidad al discriminar con base en una categoría sospechosa.

a) Reserva exclusiva de cargos públicos.

La Norma Fundamental establece en su artículo 30 que las formas en las que podrá adquirirse la nacionalidad mexicana 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 persona de nacionalidad extranjera que contraiga matrimonio con mujer u hombre mexicano, estableciendo su domicilio en el territorio de la República y cumpliendo los demás requisitos que establezca la ley.

Por otra parte, conforme al artículo 34²⁴ constitucional, son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

En esa línea, las personas ciudadanas mexicanas por naturalización 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 32,²⁵ señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción

²⁴ "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."

²⁵ 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.

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, patronos, 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

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 Nación (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 federales (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 adición a los cargos enlistados, como se dijo, la Norma Suprema abre la posibilidad para que se el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos pueda establecer en la legislación que emita la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento.

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.”

Es decir, el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la exigencia en comento.

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.²⁶

En este sentido, 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.

Al respecto, ese Tribunal en Pleno al resolver 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**.

Si bien se deben cumplir con los demás requisitos que señale la ley, lo cual podría incluir 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.

Sobre este punto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, si bien es cierto que los Congresos estatales tienen libertad de configuración legislativa para regular ciertas materias, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por

²⁶ Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro ponente: Sergio A. Valls Hernández.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.²⁷

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 sostienen 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.

Al respecto, en primer término, tomando en consideración que la ley cuya regularidad constitucional se somete a la consideración de ese Alto Tribunal fue emitida por el Congreso del Estado de Chiapas, se incumple con el primero de los requisitos previstos por la Constitución General de la República para que sea admisible exigir la mexicanidad por nacimiento, toda vez que es evidente que el órgano legislativo del cual emanó la norma no es el Congreso de la Unión.

Cabe destacar que el Pleno de ese Tribunal Constitucional ha establecido en numerosos precedentes que las legislaturas locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, verbigracia al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2018, 59/2018, 87/2018, 93/2018, 4/2019 y 40/2019, todas promovidas por esta Institución Autónoma en contra de diversos ordenamientos legales de índole estatal.

Particularmente, en atención a que en el presente caso se encuentra bajo estudio el requisito correspondiente para ser Director General del Centro de Conciliación Laboral de Chiapas, debe tomarse en consideración lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 35/2018, en la cual ese Alto Tribunal declaró la invalidez de una norma prácticamente similar contenida en el artículo 123, fracción I, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal de dicha entidad, que exigía la mexicanidad adquirida por nacimiento para ser

²⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 11/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 34, Tomo I, correspondiente al mes de septiembre de 2016, Materia Constitucional, página 52, del rubro siguiente: **"LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."**

Director General de un organismo descentralizado de la administración paramunicipal.

En ese sentido, se colige que resulta innecesario esclarecer si las funciones del cargo en cuestión se relacionan de manera directa con los intereses o el destino nacionales.

Sin embargo, adicionalmente y sin perjuicio de lo anterior, se considera pertinente analizar si el precepto reclamado cumple con dicha situación.

En el caso, de la lectura de las disposiciones normativas que establecen las funciones del cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral chiapaneco,²⁸ demuestran que las facultades que ejerce no persiguen la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, en virtud de que las mismas no guardan vinculación con ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o defensa de ésta, ni se corresponden con las atribuciones de los titulares de los Poderes de la Unión.

²⁸ "Artículo 34.- El Director General tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

I. Representar legalmente al Centro de Conciliación en el ámbito de su competencia, ante toda clase de autoridades, organismos, instituciones y personas públicas o privadas, nacionales e internacionales. La representación a que se refiere esta fracción comprende el ejercicio de todo tipo de acciones y constituye una representación amplísima.

II. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales o especiales, previa autorización de la Junta de Gobierno.

III. Previa autorización de la Junta de Gobierno, instalar las Delegaciones u oficinas estatales o regionales, que sean necesarias para el cabal y oportuno cumplimiento de las atribuciones del Centro de Conciliación.

IV. Establecer mecanismos que simplifiquen sus funciones de carácter gerencial con el propósito de establecer estructuras ejecutivas y prácticas en el ejercicio de sus programas de beneficio de la comunidad.

V. Acordar con el Titular del Ejecutivo del Estado, la autorización para llevar a cabo inversiones, gastos y todas aquellas acciones que modifiquen el patrimonio físico y financiero del Centro de Conciliación.

VI. Proponer a la Junta de Gobierno las medidas que considere convenientes para el mejor funcionamiento del Centro de Conciliación, así como las modificaciones que correspondan al Reglamento Interior, así como a la estructura y organización del Centro de Conciliación.

VII. Celebrar y suscribir, previa autorización de la Junta de Gobierno, contratos, convenios y toda clase de actos de carácter administrativo o jurídico, relacionados con los asuntos competencia del Centro de Conciliación.

VIII. Vigilar que las acciones competencia del Centro de Conciliación, se ejecuten con eficiencia y se realicen de conformidad con las normas, políticas y procedimientos establecidos en la normativa aplicable.

IX. Las demás que con este carácter y en el ámbito de su competencia le asignen las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos aplicables, así como, las que le confieren la Junta de Gobierno y el Titular del Ejecutivo del Estado."

Las funciones del cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral chiapaneco van encaminadas únicamente a la representación y administración de dicho organismo público, es decir, sus atribuciones no van encaminadas a satisfacer una finalidad constitucionalmente válida para reservar el acceso a las personas con la nacionalidad mexicana por nacimiento, como sería asegurar la soberanía o seguridad nacional, ni tampoco se encuentran vinculadas con áreas estratégicas ni prioritarias del Estado.

Por lo tanto, la restricción prevista en la norma impugnada para acceder al cargo mencionado no es constitucionalmente válida, pues la distinción entre personas mexicanas por nacimiento y por naturalización para ejercer un cargo debe necesariamente guardar vinculación con las funciones a desempeñar para asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 constitucional.

Aunado a lo anterior, la disposición normativa controvertida, vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal²⁹, 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.

b) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1º constitucional.

²⁹ “Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

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

El artículo 1° constitucional establece el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de éste, lo que constituye el principio de igualdad y la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

Los criterios aludidos, también conocidos como categorías sospechosas, requieren que el operador jurídico de la norma realice un escrutinio estricto de la medida que las contiene para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad.

Tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.³⁰

En el mismo sentido, 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.³¹

Si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones, lo cierto es que algunas diferencias pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, pero si la medida carece de razonabilidad, entonces será excluyente y por tanto discriminatoria.

Ahora bien, con el fin de verificar que la medida legislativa tiene un contenido prohibido de discriminación, se han establecido las siguientes directrices de

³⁰ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane, No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

³¹ 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.

escrutinio, toda vez que se trata de una discriminación con base en una categoría sospechosa, bajo los siguientes parámetros:

- i. Debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa **cumple con una finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por ello debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con este requisito de **escrutinio estricto de las normas que contienen categorías sospechosas**. Lo anterior, ya que no encuentra razonabilidad la exigencia de que el cargo de Director General del Centro de Conciliación Laboral chiapaneco exclusivamente deba ser cubierto por quienes ostentan la nacionalidad mexicana por nacimiento, dado que las funciones a realizar no justifican una exigencia de este tipo, como se expuso al final del subapartado que precede, dado que no se relacionan con la defensa de la seguridad o soberanía nacionales, ni con los intereses directos o destino del Estado mexicano.

Por lo tanto, la diferenciación resulta discriminatoria respecto de quienes son mexicanas o mexicanos por naturalización.

- ii. Debe analizarse si la distinción legislativa **está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa**. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Toda vez que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, consecuentemente la disposición jurídica controvertida **no está conectada con la consecución de objetivo constitucional alguno**.

- iii. La distinción legislativa **debe ser la medida menos restrictiva posible** para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.³²

Atendiendo a los elementos descritos, el precepto impugnado no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que del contenido integral de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas se observa que tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del referido organismo, para lo cual la norma impugnada exige que la persona encargada de la Dirección General deba tener necesariamente la nacionalidad mexicana por nacimiento.

En este sentido, como ya se demostró la distinción que realiza la norma impugnada no persigue un fin constitucional legítimo ni imperioso, mucho menos resulta la medida menos restrictiva posible, en virtud de que el acceso al cargo referido no implica la intervención en asuntos donde se ponga en peligro la supervivencia del país.

Así, la medida adoptada en la norma impugnada resulta discriminatoria, pues excluye, sin base constitucional, a las personas mexicanas por naturalización del acceso a un cargo público, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los nacionales por nacimiento.

De lo anterior, se concluye que el artículo 32, fracción I, en la normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las personas mexicanas por naturalización la capacidad de acceder al cargo público de Director General del mencionado organismo local, en igualdad de condiciones a las personas connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento y, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sea declarada inconstitucional por ser contraria a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

³² Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: "*CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.*"

2) Requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso.

En cuanto al requisito previsto en la porción normativa “*y no haber sido condenado por delito doloso*” de la fracción VII del artículo 32 de la norma que ahora se impugna, este Organismo Nacional estima que el mismo resulta sobreinclusivo.

La sobreinclusividad de la norma reclamada reside en que las personas que han cometido cualquier delito doloso quedan imposibilitadas para desempeñar las funciones como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral chiapaneco, cualquiera que haya sido la pena compurgada o el motivo de quebrantamiento de la legislación penal.

En este sentido, en términos de la disposición impugnada, la persona que haya sido sentenciada por cualquier delito intencional queda prácticamente impedida para aspirar al cargo referido.

Asimismo, la disposición no se encuentra acotada en función de la naturaleza de los hechos que dieron lugar a los delitos cometidos, es decir, si las conductas ilícitas realizadas se encuentran vinculadas con las funciones a desempeñar en el cargo en cuestión.

Por tanto, la norma excluye de forma injustificada a un sector de la población aun cuando el delito por el que fueron sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado estrechamente con las funciones que se desempeñarán en el cargo, de tal forma que les quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de ser seleccionadas.³³

Debe hacerse especial énfasis en el punto consistente en que, si bien el artículo 32, fracción VII, de alguna forma pretende acotar el requisito, al prever que las personas que pretendan aspirar al cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral deben haber sido sentenciadas por delito intencional, lo cierto es que la disposición termina por excluir a todas las personas que se encuentren en ese supuesto, con independencia de que la conducta típica cometida se relacione o afecte el desempeño de las facultades de dicho servidor público.

³³ Véase el artículo 34 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

En este sentido, resulta evidente que el requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso excluye de manera tajante a toda persona que haya realizado una conducta típica intencional, por tanto, es una hipótesis demasiado abierta y excesiva que impide de forma injustificada a determinadas personas para ocupar cargos públicos, con base en su condición social y/o jurídica.

Derivado de lo anterior, resulta inconcuso que la norma otorga un trato diferenciado a las personas para ser seleccionadas como titulares de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral chiapaneco a quienes hayan sido condenadas por cualquier delito doloso, aun cuando ya hubieren compurgado su sanción, otorgándoles un trato inferior respecto a las demás personas que no hayan recibido una condena similar.

Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido sancionada por la comisión de un delito doloso, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por tanto, no es constitucionalmente válido que por esa razón se les excluya de participar para ocupar cargos o puestos públicos.

Por lo tanto, una vez que la persona ha compurgado su sanción penal, lo que supone que se ha concluido el proceso—en el cual se determinó su culpabilidad o responsabilidad— se debe estimar que se encuentra en aptitud de reinserirse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

Ahora bien, al alegarse una vulneración al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, esta Comisión Nacional estima que el requisito exigido en la norma impugnada debe ser entendido como una disposición que contienen una categoría sospechosa.

Este Organismo Nacional encuentra que la disposición que se contraviene atentan contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de igualdad.

En este punto conviene enfatizar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, **f) condición social**, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, **i) o**

cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Es decir, el catálogo de categorías sospechosas contenido en el último párrafo de dicho precepto constitucional, no es un sistema de *númerus clausus*. Por el contrario, el texto constitucional es claro al referir una cláusula abierta en el sentido de que cualquier distinción injustificada por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y que menoscabe derechos y libertades está determinadamente prohibida.

Así, si bien dicho párrafo no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en el supuesto que nos ocupa (no haber sido condenado por delito doloso), ello no implica que no se trate de una categoría sospechosa, máxime cuando la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

En efecto, para poder establecer si una norma o política pública contempla una distinción, restricción o exclusión explícita que genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social —con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales—, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.³⁴

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que **-de manera no limitativa-** existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente

³⁴ Tesis P. VIII/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. 254, del rubro: **"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES."**

tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.³⁵

De ahí que se considere que, en el caso que nos ocupa, la disposición contiene categorías sospechosas y, por tanto, procede un escrutinio estricto de su constitucionalidad.

En el caso concreto, se estima que la norma discrimina con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que han sido condenadas por delitos dolosos, por lo que, quienes se encuentren en la situación señalada serán excluidas de la posibilidad de ser seleccionadas para el cargo público de Director General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión, como se dijo anteriormente, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de las disposiciones reclamadas.

Cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido en los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.³⁶

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

³⁵ *Cfr.* Amparo directo en revisión 597/2014, nota 30 *supra*.

³⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), nota 32 *supra*.

En relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. De modo que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con el primer nivel de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir que las personas no hayan sido condenadas por delitos dolosos para fungir como titular de la Dirección General del multireferido Centro de Conciliación Laboral, dado que no hay un mandato dentro de la propia Constitución Federal que exija requisitos de esa índole para este tipo de actividades, aunado a que las atribuciones que le corresponden no justifican restricciones tan amplias; por lo tanto, la norma no supera la primer fase del test y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

En esos términos, si la conclusión del primer punto de examen es que la disposición impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, resulta claro que tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de objetivo constitucional alguno y mucho menos que se trata de la medida menos restrictiva posible.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, la norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, por lo que indiscutiblemente no supera un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

En conclusión, la porción normativa "*no haber sido condenado por delito doloso*" de la fracción VII del artículo 32 impugnado es discriminatoria por generar una distinción injustificada, exclusión o preferencia arbitraria e injusta entre las personas que han sido en algún momento sentenciadas por la comisión de un delito doloso y ya han cumplido con tal sanción.

Finalmente, no debe soslayarse que, a juicio de esta Institución Autónoma, la disposición impugnada contraviene el principio de reinserción social³⁷, ya que la fracción refiere a no haber sido condenado por delito doloso o intencional, lo cual tiene como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas por esos supuestos queden impedidas para acceder al multireferido cargo público en el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, incluso en el caso de que los delitos de los que se trata no se relacionen con la función a desempeñar.

Por todo lo expuesto, lo procedente es que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de la porción normativa impugnada del artículo 32, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

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 tildadas de inconstitucionales, 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

³⁷Jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro y texto siguientes: *“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

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 Chiapas del 29 de junio de 2020 que contiene el Decreto 241 por el que se expide la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas (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 designadas a las que se hace referencia en el proemio de la presente demanda, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

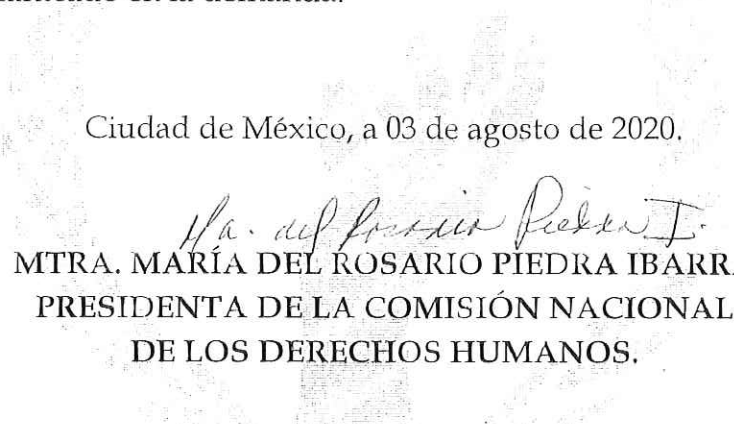
las personas designadas a las que se hace referencia en el proemio de la presente demanda, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad 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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 03 de agosto de 2020.


Mtra. del Rosario Piedra Ibarra
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

CNDH

M E X I C O

