

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 18 de octubre de 2024.

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 de diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Constitucional del Congreso del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 430 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 18 de septiembre de 2024.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derecho fundamental que se estima violado.....	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.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	8
	B. Derecho a ocupar un cargo público.....	12
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	14
	1. Inconstitucionalidad de los requisitos de no haber sido sentenciado.....	19
	Test ordinario de proporcionalidad.....	23
	2. Inconstitucionalidad de los requisitos ser <i>chiapaneco</i> en general y por <i>nacimiento</i>	
	26	
	Test ordinario de proporcionalidad.....	29
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.	31
	ANEXOS	31

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 Libre y Soberano de Chiapas.

B. Gobernador del Estado de Chiapas.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículos 61, incisos b), en la porción normativa “y no haber sido sentenciado culpable por algún delito doloso”, y d); así como 73, fracciones I, en la porción normativa “chiapaneco”, y !!! (sic), de la Ley de Desarrollo Constitucional del Congreso del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 430 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 18 de septiembre de 2024, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 61.- A cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios habrá un Secretario, quien dependerá para el ejercicio de sus funciones de la Mesa Directiva y velará por la imparcialidad de los servicios a su cargo.

(...)

Para ser Secretario de Servicios Parlamentarios, se requiere:

- a) (...)*
- b) Ser de reconocida honorabilidad y no haber sido sentenciado culpable por algún delito doloso;*
- c) (...)*
- d) Ser chiapaneco por nacimiento.”*

“Artículo 73.- A cargo de la Contraloría Interna del Poder Legislativo habrá un Contralor, quien será nombrado por el Presidente de la Junta de Coordinación Política.

Para ser Contralor Interno del Poder Legislativo se requiere:

I. Ser ciudadano chiapaneco en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
II. (...)
!!!. No haber sido sentenciado ejecutoriamente por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; y (Sic)
IV. (...)"

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º y 34, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2º, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derecho fundamental que se estima violado.

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho a ocupar un cargo público.

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 los supuestos normativos contenidos en el artículo precisado 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 las normas impugnadas.

Los preceptos cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico

Oficial del Estado Chiapas el miércoles 18 de septiembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 19 del mismo mes y año al viernes 18 de octubre de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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 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.

¹ **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; (...)."

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 (...)."

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.

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. Las normas controvertidas de la Ley de Desarrollo Constitucional del Congreso del Estado de Chiapas (precisadas en el apartado III de la presente demanda) prevén requisitos discriminatorios e injustificados que impiden acceder en igualdad de condiciones a las titularidades de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, cargos del Congreso local.

Lo anterior, inicialmente, porque la configuración normativa del requisito de no haber sido sentenciado o sentenciada por delito doloso o intencional que amerite pena privativa de libertad, resulta *sobreinclusivo* al comprender un gran cúmulo de supuestos de exclusión, sin que sea posible advertir la posible relación entre las conductas cometidas y las funciones inherentes a los cargos públicos, por lo que constituye una distinción injustificada.

Por su parte, las exigencias de contar con ciudadanía chiapaneca y específicamente por nacimiento, excluyen de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana (que no tenga dicha calidad) y a quienes no sean chiapanecas por nacimiento, respectivamente; sin que en ambas hipótesis la restricción se encuentre justificada a partir de las funciones inherentes a los empleos públicos.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el parámetro de regularidad constitucional de los artículos 61, incisos b), en la porción normativa “y no haber sido sentenciado culpable por algún delito doloso”, y d); así como 73, fracciones I, en la porción normativa “*chiapaneco*”, y !!! (sic), de la Ley de Desarrollo Constitucional del Congreso del Estado de Chiapas, ya que prevén requisitos discriminatorios y *sobreinclusivos* para acceder a las titularidades de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, ambos del Congreso chiapaneco.

Primeramente, a juicio de este Organismo Nacional, las exigencias previstas en los artículos 61, inciso d); y 73, fracción I, en la porción normativa cuestionada, de la Ley de Desarrollo Constitucional del Congreso local, relativas a ser “*chiapaneco por nacimiento*” y “*ciudadano chiapaneco*”, respectivamente, transgreden el derecho de igualdad y no discriminación, así como el de acceder a un cargo público en igualdad de condiciones.

En virtud de que, la simple exigencia de la calidad chiapaneca, en sí misma, excluye de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana que no ostente dicha condición (en términos de la Constitución local); en tanto que el requisito de “*ser chiapaneco por nacimiento*” impide a las y los chiapanecos que hayan adquirido esa cualidad de forma diversa, por lo tanto, ambos requerimientos constituyen distinciones injustificadas que no guardan relación alguna con las funciones a desempeñar.

De igual modo, los requisitos previstos en los diversos 61, inciso b), en la porción normativa impugnada; y 73, fracción !!! (sic), de la Ley en comento, concernientes a “no haber sido sentenciado culpable por algún delito doloso”, y “no haber sido sentenciado ejecutoriamente por delito intencional con pena privativa de libertad”, respectivamente, son contrarios al andamiaje constitucional.

Toda vez que son desproporcionales y *sobreinclusivos*, ya que tienen por efecto excluir de forma automática e injustificada a un sector de la población de la posibilidad de acceder a los cargos públicos de referencia, sin que sea posible advertir la posible relación entre las conductas cometidas y las funciones inherentes a los puestos públicos, creando una condición estigmatizante en su perjuicio.

En suma, los requisitos en combate representan distinciones injustificadas que obstaculizan el acceso a los indicados empleos públicos, por lo que transgreden los derechos de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a un cargo público.

Para plantear los argumentos que evidencian la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expondrá el contenido y los alcances de los derechos que se estiman transgredidos, a saber: a la igualdad y no discriminación, así como el de acceso a ocupar un cargo en el servicio público.

Finalmente se evidenciarán los vicios de inconstitucionalidad contenidos en las disposiciones normativas impugnadas, concluyendo que no superan un escrutinio ordinario de proporcionalidad o de simple razonabilidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para iniciar con el análisis de las disposiciones combatidas, 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, de tal suerte que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.³

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, a fin de 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.⁴

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.⁵

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 incurso en tal situación.⁶

³Véase 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.**"

⁴ Véase la 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.**"

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 7 *supra*.

⁶*Ídem*.

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.⁷

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, ha quedado establecido que no sólo 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.⁸

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado 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.⁹

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

⁷ 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.”***

⁸ Tesis 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.”***

⁹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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.
- A. **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.¹⁰

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha 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.¹¹

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

¹⁰ Tesis de 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.”

¹¹Ídem.

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.¹²

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.¹³

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. Derecho a ocupar un cargo público

El artículo 35, fracción VI, de la Norma Fundamental consagra como derecho de las y los ciudadanos mexicanos el poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

De la interpretación armónica del precepto, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que **todas las personas, en un plano de igualdad, pueden acceder a cargos públicos** de su elección cuando sean nombrados para tal

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

efecto y cumplan con los requisitos que establece, en función de sus derechos políticos.

Por su parte, el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho político del que gozan todas las personas ciudadanas de un Estado, lo que implica *tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Asimismo, el numeral 2 del mismo artículo 23 convencional, prevé que la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Sin embargo, lo anterior debe atender a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha referido 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 desempeñar¹⁴.

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables; 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.¹⁵

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

¹⁴ 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.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 73.

desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne¹⁶, esto es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta¹⁷.

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 comisión¹⁸.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Una vez acotados los alcances de los derechos que se estiman vulnerados, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones normativas reclamadas no son compatibles con el parámetro de regularidad constitucional, específicamente, porque transgreden los derechos de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a un cargo público.

Previo a la exposición de los argumentos que develan la inconstitucionalidad de las normas en combate, resulta pertinente identificar plenamente su contenido normativo, las cuales expresamente prevén:

“Artículo 61.- A cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios habrá un Secretario, quien dependerá para el ejercicio de sus funciones de la Mesa Directiva y velará por la imparcialidad de los servicios a su cargo.

¹⁶ Tesis de 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.”

¹⁷ 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.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 84.

(...)

Para ser Secretario de Servicios Parlamentarios, se requiere:

- e) (...)
- f) Ser de reconocida honorabilidad **y no haber sido sentenciado culpable por algún delito doloso;**
- g) (...)
- h) **Ser chiapaneco por nacimiento.**

“Artículo 73.- A cargo de la Contraloría Interna del Poder Legislativo habrá un Contralor, quien será nombrado por el Presidente de la Junta de Coordinación Política.

Para ser Contralor Interno del Poder Legislativo se requiere:

- I. Ser ciudadano **chiapaneco** en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. (...)
- !!!. No haber sido sentenciado ejecutoriamente por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; y (Sic)**
- IV. (...)

De lo transcrito, se advierte que los preceptos cuestionados en el presente medio de control de constitucionalidad establecen esencialmente lo siguiente:

- Para ser titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios se requiere, entre otras cosas:
 - 1) Ser chiapaneco por nacimiento; y
 - 2) No haber sido sentenciado culpable por algún delito.
- Mientras que para ser titular de la Contraloría Interna del poder Legislativo se deberá satisfacer, entre otras cosas:
 - 1) Ser ciudadano chiapaneco; y
 - 2) No haber sido sentenciado ejecutoriamente por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

Ahora bien, de los cuatro requisitos impugnados es posible advertir que unos guardan relación o similitud entre sí, por lo que a consideración de esta Comisión Nacional es posible clasificarlos en las siguientes categorías:

- A. Exigencia a la calidad que ostenta la persona en relación con el Estado de Chiapas:

- 1) Ser chiapaneco por nacimiento;
- 2) Ser ciudadano chiapaneco en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

B. Exigencia relacionada con conductas realizadas en el pasado:

- 1) No haber sido sentenciado culpable por algún delito
- 2) No haber sido sentenciado ejecutoriamente por delito intencional que amerite pena privativa de libertad

Clasificación que será central en la presente impugnación, toda vez que más adelante se aborda por separado las consideraciones que vislumbran la invalidez constitucional de las normas controvertidas.

Así, como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que dichas exigencias resultan contrarias al derecho de igualdad y no discriminación, así como el acceder a un empleo público reconocidos en la Norma Fundamental, así como en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y puntualizados con antelación.

En efecto, este Organismo advierte que, en general, por la configuración de las disposiciones cuestionadas, los requisitos impiden de manera injustificada que las personas que se encuentran en esas hipótesis puedan fungir como titulares de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, ambos cargos del Congreso chiapaneco.

Lo anterior, pues las exigencias en combate impiden que las personas mexicanas que no tienen la calidad de *chiapanecas* o *chiapanecas por nacimiento* accedan a los cargos públicos de mérito en condiciones de igualdad, a pesar de cumplir con los demás requisitos, máxime que no es posible advertir relación alguna entre las medidas legislativas establecidas y las funciones a desempeñar en esos cargos.

Igualmente, los requisitos relacionados con no haber sido sentenciado por la comisión de delitos intencionales o dolosos que ameriten pena privativa de libertad limitan de forma genérica los derechos de las personas que se encuentran dentro de esos supuestos de exclusión, pues no se considerará la pena impuesta, si ya fue

cumplida o no, ni tampoco si las conductas por las cuales el sujeto fue sancionado se relacionan o no con las funciones que deba desempeñar con motivo del cargo.

Es otras palabras, aludidos requisitos ocasionan un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras que engloban guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni establecen ningún tipo de parámetro que acote dichas exigencias.

A juicio de esta Institución Autónoma no es constitucionalmente válido que, por regla general, se obstaculice el acceso al desempeño del servicio público a las personas que no tengan la calidad de *chiapanecas* o *chiapanecas por nacimiento* ni las que hubieren compurgado una pena o sanción, sobre todo cuando ya cumplieron con ésta, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para quienes se encuentren en tales hipótesis, pues se les impide ejercer su derecho a ocupar un cargo público en condiciones de igualdad.

Ahora, conviene manifestar que este Organismo Autónomo tampoco desconoce que los derechos humanos no son absolutos y que admiten restricciones; sin embargo, para que tales limitaciones sean válidas, deben examinarse cuidadosamente para dilucidar si son proporcionales, objetivas y razonables.

A este respecto, esta Comisión Nacional considera que, para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tienen las personas titulares de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, ambos del Congreso chiapaneco y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las calidades y las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo.

En esa tesitura, conviene tomar en consideración **las funciones a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios**, en términos de los dispuesto en el artículo 58 de la Ley de mérito, las cuales son esencialmente las siguientes:

- Servicios de asistencia técnica y organización a la Mesa Directiva, a las Comisiones del Congreso local.
- Servicios de sesión, relativos a la preparación y desarrollo de los trabajos del pleno, así como registro de la actividad legislativa.
- Elaboración de la versión mecanográfica del Diario de Debates.
- Servicios archivístico.

Con base a lo anterior, quien funja como titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios desempeñará funciones de vigilancia, administración y supervisión para la adecuada prestación de los servicios a cargo de citada Secretaría.

Por otra parte, para conocer las **funciones que desempeñará la persona titular de la Contraloría Interna del Poder Legislativo chiapaneco**, es imperioso tener en cuenta que, en términos de lo dispuesto en el artículo 72 del ordenamiento controvertido, referida Contraloría Interna, de las cuales se desprende que sus atribuciones estarán encaminadas con sustanciar los procedimientos de responsabilidades contra servidores públicos, coordinar y supervisar la entrega-recepción, presentar a la Junta de Coordinación Política el informe trimestral, así como proponer y aplicar un programa anual de control y evaluación, entre otras.

Es decir, las atribuciones del cargo de mérito se circunscriben a vigilar, revisar, evaluar, requerir, administrar los recursos, substanciar procedimientos de responsabilidades contra servidores públicos y realizar actividades jurídicas profesionales en los asuntos que se encuentren a su cargo, en otras palabras, desempeña funciones jurídicas, profesionales y de gestión administrativa.

No escapa a la luz de este Organismo Nacional la importancia y trascendencia de las funciones que desempeñan las personas que ocupen esos cargos públicos, las cuales se relacionan con la asistencia administrativa para que se lleven a cabo las sesiones, el análisis, actualización de las leyes locales, elaboración de las versiones finales de los Diarios de Debate; así como la substanciación de procedimientos de responsabilidades administrativas, la verificación del gasto de recursos financieros, por lo que puede afirmarse que se exige a las personas aspirantes a esos empleos tengan un perfil idóneo que permita la objetividad, imparcialidad y honradez en su labor.

Empero, establecer una prohibición tan genérica como la prevista en las normas impugnadas, por los términos en la que se encuentra redactada, impide el análisis minucioso entre esas atribuciones y las conductas por las cuales fue sancionada la persona, ya que las restricciones son demasiado amplias e incluso para exigir la calidad de chiapaneco o chiapaneco por nacimiento. Por lo que, pese a que quien se desempeñe en los cargos de mérito efectúen atribuciones muy importantes dentro del buen funcionamiento de dicho Congreso, lo cierto es que tampoco existe justificación que permita que las exclusiones aludidas sean válidas.

Con base a lo hasta aquí expuesto, esta Comisión Nacional estima que los requisitos controvertidos no están justificados de forma objetiva, por lo que tienen el efecto de excluir a las personas que se encuentran en dichas hipótesis; pues dada la generalidad y amplitud de las normas; esto es, la *sobreinclusión* que las caracteriza, generan un escenario absoluto de prohibición al abarcar un cúmulo de supuestos que inclusive impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permitirían verificar la razonabilidad de la medida.

En esa tesitura, se desprende que las disposiciones tildadas de inconstitucionales comprenden múltiples hipótesis o situaciones en las que no existe relación alguna con las funciones a desempeñar, o que no implican necesariamente un cuestionamiento sobre las capacidades necesarias de la persona para desempeñar los cargos públicos de manera eficaz, eficiente, con rectitud, probidad y honorabilidad.

Para demostrar la inconstitucionalidad de las exigencias controvertidas, tal como se anticipó *supra*, a continuación, se desarrollarán los argumentos que sostienen la invalidez constitucional de las normas impugnadas, de forma separada y en atención a las categorías precisadas con antelación, pues se estima que existen diferencias que justifican se realicen precisiones por separado.

1. Inconstitucionalidad de los requisitos de no haber sido sentenciado.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los requisitos relativos a “no haber sido sentenciado culpable por algún delito doloso” y “no haber sido sentenciado ejecutoriamente por delito intencional que amerite pena privativa de libertad” constituyen restricciones irrazonables que atentan contra el derecho de acceso a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad.

Toda vez que excluyen a todas las personas que se encuentran en esos supuestos de la posibilidad de ocupar las titularidades de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, ambas del Congreso chiapaneco, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones del empleo, por lo que es inconcuso que tales exigencias resultan *sobreinclusivas*.

En otras palabras, la generalidad y amplitud de las exigencias reclamadas, al ser *sobreinclusivas*, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los citados cargos públicos a quienes se encuentran en esas hipótesis, pues si bien es cierto buscan cierta probidad y honestidad de las y los aspirantes, de manera que se garantice que la ejecución de sus labores sea regular y conforme al principio de legalidad, también lo es que desborda su objetivo y terminan por excluir a quienes pretenden reinsertarse a la sociedad.

Además, mencionados requisitos tienen tal alcance que resultan extremadamente amplios, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión, pues admite que una persona que en el pasado hubiese cometido los delitos de disposición ilícita de óvulos o esperma, tipificado en el diverso 184¹⁹, el de bigamia, precisado en el artículo 268²⁰, o bien, el de abigeato previsto en el numeral 291²¹, todos del Código Penal para el Estado de Chiapas, quedarán imposibilitadas de acceder a los empleos en comento, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño de las actividades inherentes a los puestos públicos.

En todo caso, la legislatura estatal debió haber acotado lo más posible las exigencias impugnadas, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a los cargos de mérito cuando hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que la o el

¹⁹ “Artículo 184.- A quien disponga de óvulos o esperma para fines distintos a los autorizados por sus donantes, se le impondrán de tres a seis años de prisión y de cincuenta a quinientos días multa.

²⁰ “Artículo 268.- Comete el delito de bigamia el que, estando unido con una persona en matrimonio no disuelto ni declarado nulo, contraiga nuevo matrimonio con las formalidades legales.

Al que cometa el delito de bigamia, se le aplicará una sanción de uno a seis años de prisión y multa de diez a cincuenta días de salario.”

²¹ “Artículo 291.- Comete el delito de abigeato, el que se apodere de una o más cabezas de ganado ajeno, cualquiera que sea su especie, sin derecho y sin consentimiento de quien legalmente pueda disponer de ellas, cualquiera que sea el lugar en que se cometa el apoderamiento.

El delito de abigeato se sancionará conforme a lo siguiente:

I. Si el robo fuere de una cabeza de ganado, se impondrá de cuatro a ocho años de prisión y multa de diez a treinta días de salario.

II. Si el robo fuere de dos a diez cabezas de ganado, con la pena de ocho a diez años de prisión y multa de treinta a sesenta días de salario.

III. Si excediere de diez y no de quince cabezas, con sanción de doce a quince años de prisión y multa de cincuenta a setenta y cinco días de salario.

IV. Si el número de cabezas fuere mayor de quince, con sanción de quince a veinte años de prisión y multa de ochenta a ciento veinte días de salario.”

aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Es decir, el Congreso chiapaneco realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido sentenciada por delito intencional o doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño de los expresados cargos públicos.

Por ello, los requisitos controvertidos excluyen automáticamente y sin distinción a todas las personas que han cumplido una pena –bajo las hipótesis previstas en las exigencias en combate– y que se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante en su perjuicio.

En suma, los requisitos impugnados, relativos a no haber sido sentenciado culpable por algún delito doloso, y no haber sido sentenciado ejecutoriamente por delito intencional con pena privativa de libertad resultan *sobreinclusivos*, ya que conlleva las siguientes implicaciones:

- No distingue entre delitos graves y no graves.
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o recientemente.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar²².

De este modo, la diversidad de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas impugnadas impiden valorar si tienen relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir como titulares de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, ambas del Congreso chiapaneco.

²² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 164/2021, dictada por el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional el 26 de septiembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 44.

Se reitera, mencionadas exigencias no guardan ninguna relación con las actividades que se realizan en los referidos cargos, por lo que se erigen como normas contrarias al derecho de igualdad y no discriminación, porque si bien las mismas se encuentran dirigidas a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los mencionado puestos, lo cierto es que se establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en ese empleo²³.

Consecuentemente, los requisitos cuestionados resultan discriminatorios por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar las titularidades de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, ambas del Congreso chiapaneco, además de propiciar supuestos de discriminación, pues dichas distinciones tienen 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.

En conclusión, las exigencias previstas en las disposiciones impugnadas son inválidas, toda vez que obstaculiza el acceso a un cargo público a aquellas personas que se encuentran en los supuestos que contiene, en igualdad de condiciones.

Al propósito, también esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes²⁴, ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas hayan sido sancionadas penas privativas de libertad y aquellas que no se encuentran en esas hipótesis para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse 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 se colocan en aludidos supuestos y quienes no se encuentren en esa situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el Congreso local realizó distinciones injustificadas en perjuicio de las personas que en el pasado han sido sentenciadas

²³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 164/2021, *Óp. Cit.*, párr. 46.

²⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 57/2019, 83/2019, 106/2019, 125/2019, 112/2020, 117/2020, 192/2020, 203/2020, 300/2020, 41/2021, 50/2021, 56/2021, 57/2021, 85/2021, 62/2021, 70/2021, 87/2021, 92/2021, 96/2021, 101/2021, 111/2021, 125/2021, 138/2021, 149/2021, 153/2021, 164/2021, 165/2021, 175/2021, 23/2022 y 64/2022, 74/2022, 79/2022, 133/2022, 139/2022, 155/2022, 35/2023, 84/2023, 155/2023, 205/2023 y 226/2023, entre otras.

por algún delito doloso o intencional que amerite pena privativa de libertad, serán impedimentos para ocupar los cargos públicos de referencia en igualdad de circunstancias que aquellas que no se encuentran en tales situaciones, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

Test ordinario de proporcionalidad.

Conviene reiterar que los requisitos en combate que deben de cubrir las personas que pretenden desempeñarse como titulares de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, ambas del Congreso chiapaneco, tienen el efecto de excluir a quienes se encuentran en las hipótesis previstas.

Por ende, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que tales requisitos transgreden el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esas situaciones, en virtud de que no existe una relación lógica y evidente entre las exigencias impuestas y las funciones a desempeñar en dichos cargos públicos conforme al objeto que tiene el ordenamiento cuestionado.

Ahora bien, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018 y en otros precedentes, previo al análisis constitucional de las normas que se estiman transgresoras 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 las disposiciones impugnadas establecen distinciones para acceder a los empleos públicos señalados entre las personas que fueron sentenciadas por la comisión de un delito doloso o culposo que haya ameritado pena privativa de la libertad, frente a aquellas que no se ubican en esos supuestos o que sí cuentan con esas calidades exigidas.

Aludido diseño normativo constituye una exclusión injustificada, en detrimento de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en dichos supuestos, pues les impide el acceso a los señalados cargos públicos, 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 las normas reclamadas, 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.²⁵

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.

Defendemos al Pueblo

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.

²⁵ 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"*.

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 los requisitos impugnados podrían cumplir con la primera grada del *test*, en virtud de que buscan generar las condiciones propicias para que quien acceda a los referidos cargos públicos tengan el perfil necesario, es decir, sea recto, probo, honorable, entre otras cualidades que el Congreso pudo estimar que no los reúnen las personas que se encuentran dentro de los supuestos de las normas controvertidas.

En cuanto a la segunda etapa del escrutinio, se considera que la medida legislativa reclamada **no tiene relación directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con personas servidoras públicos adecuadas y eficientes.

Lo anterior, en primer término, porque no existe base objetiva para determinar que una persona que no ha sido sancionada con pena privativa de la libertad por la comisión de algún delito intencional o doloso ejercerá las funciones correspondientes al empleo público con rectitud, probidad y honorabilidad o que quienes sí se encuentren en esas hipótesis *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de expresados valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud, rectitud o conocimiento.

Por tanto, no se advierte que los preceptos normativos controvertidos tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el Congreso local, por lo que es claro que se traduce 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 impugnadas contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, los requisitos impugnados no aprueban un escrutinio ordinario de razonabilidad, por lo que resultan transgresores de derechos humanos, ya que dichas exigencias no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones que corresponden a los empleos relativos a las titularidades de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, ambas del Congreso chiapaneco.

A mayor abundamiento, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito doloso o intencional, cuya pena haya sido privativa de libertad, 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 empleo en el servicio público.

En conclusión, debe declararse la inconstitucionalidad de los requisitos reclamados porque generan una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los mencionados puestos públicos, pues dichas distinciones tienen como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a acceder a un cargo público de aquellas personas que se encuentran en aludidos supuestos, por lo que debe declararse su invalidez y ser expulsadas del orden jurídico chiapaneco.

2. Inconstitucionalidad de los requisitos ser *chiapaneco* en general y por nacimiento

Como se hizo referencia en la parte introductoria del concepto de invalidez, la inconstitucionalidad reclamada se sostiene en que los preceptos impugnados establecen diferencias injustificadas, contrarias al derecho a la igualdad y no discriminación al regular que para acceder a los cargos públicos multirreferidos, se requiere ser "*chiapaneco*" o "*chiapaneco por nacimiento*", dependiendo del empleo del que se trate.

Respecto de la exigencia de "*ser chiapaneco*", se advierte que excluye de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana que no tenga la calidad de chiapaneca; mientras que en el caso del requisito de "*ser chiapaneco por nacimiento*" crea una distinción entre las y los propios chiapanecos, pues sólo permite el acceso al puesto público a quienes tengan dicha calidad por nacimiento. Sin embargo, en ambas hipótesis la restricción es injustificada a partir de las funciones inherentes a los empleos públicos.

Para iniciar con la argumentación encaminada a sostener la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas, se retoma que el respeto al derecho de igualdad y no discriminación, implica que toda persona deba recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras, por lo que no puede ser excluida del goce de un derecho fundamental, ni tratada de forma

distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes.

De esta manera, señalada prerrogativa permea en todo el ordenamiento jurídico, dado que establece la prohibición de discriminar por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, la cual se hace extensiva a cualquier autoridad del Estado.

De forma particular, la observancia de ese derecho obliga a la autoridad legislativa a establecer normas en las que el contenido jurídico no haga diferencias sin justificación constitucional, pues de lo contrario serán diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos y, por tanto, contrarias a la Constitución General.

Teniendo en claro lo anterior, se considera oportuno señalar que en términos de los artículos 34 y 35, fracción VI, de la Norma Fundamental gozan del derecho de acceso a un cargo público todas la personas ciudadanas mexicanas que tengan la nacionalidad, adquirida por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir, siempre que cuenten con las calidades que establecen las leyes²⁶.

Lo anterior significa que, **tanto las personas ciudadanas mexicanas por naturalización y nacimiento tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal**, incluyendo el derecho de poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, siempre que cumplan con las calidades que establezca la ley.

²⁶ “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.”

“Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía:

I. – V. (...)

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

(...)”

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Chiapas establece en su artículo 20²⁷ que son chiapanecos: las mujeres y hombres que:

- Hayan nacido en esa entidad federativa, y
- Residan en Estado por un periodo de más de 5 años consecutivos.

De lo anterior, puede advertirse que la Constitución local únicamente reconoce la ciudadanía chiapaneca a quienes hayan nacido en esa entidad federativa o residan en ese territorio por un periodo mayor a 5 años de manera consecutiva, por lo cual puede afirmarse que en esos términos no todas las personas ciudadanas mexicanas, sea por nacimiento o por naturalización, tienen por ese sólo hecho la calidad de chiapaneca, pues para ello se requiere adicionalmente satisfacer las condiciones señaladas en la Constitución local.

Consecuentemente, el requisito de “*ser chiapaneco*”, previsto en el artículo 73, fracción I, en la porción normativa impugnada de la Ley de mérito, para acceder a la titularidad de la Contraloría Interna del Poder Legislativo, excluye de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana que no tenga esa calidad (pues no cumple con lo establecido en la Constitución local) de la posibilidad de ocupar ese puesto en el servicio público, aun cuando satisfaga el resto de las exigencias.

De igual modo, el requisito de ser “*chiapaneco por nacimiento*” para fungir como titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios del Congreso local, hace una diferenciación injustificada no sólo porque exige la calidad de ciudadanía chiapaneca, sino porque requiere que se haya obtenido *por nacimiento*, lo que representa una distinción incluso entre las mismas personas chiapanecas.

Así, el requisito de “*chiapaneco por nacimiento*” resulta aún más excluyente que el de “*chiapaneco*”, en virtud de que impide el acceso al cargo público a los ciudadanos chiapanecos que, aun teniendo esa calidad la hayan obtenido por motivo diferentes al de haber nacido en esa entidad federativa.

Se recuerda que, en líneas previas se señaló que de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución local sólo son considerados ciudadanos chiapanecos las personas que

²⁷ “Artículo 20.- La ciudadanía chiapaneca se reconoce a quienes nazcan en Chiapas, así como a las mujeres y los hombres mexicanos que hayan residido en el estado por un periodo de más de cinco años consecutivos.”

nacieron en la entidad federativa, así como aquellos que tienen una residencia de más de 5 años consecutivos en el estado de Chiapas, por lo tanto, la norma reclamada impide el acceso al empleo en cuestión a quienes obtuvieron su calidad por tener una residencia efectiva e ininterrumpida por más de cinco años.

En suma, las normas impugnadas hacen una diferenciación injustificada que no se relaciona con las funciones a desempeñar en los cargos de referencia, por lo que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a un cargo público.

Así, teniendo claro que las normas impugnadas establecen distinciones entre personas ciudadanas *chiapanecas* o *chiapanecas por nacimiento* y aquellas que no se encuentran en esas hipótesis para acceder a determinados cargos públicos, se estima necesario proceder a realizar un *test* ordinario o de razonabilidad, ya que dichas exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traducen en una distinción injustificada.

Test ordinario de proporcionalidad

Se reitera que los requisitos impugnados tienen el efecto de excluir de forma injustificada a las personas que se encuentran en las hipótesis previstas, por lo que se considera que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación, en virtud de que no existe relación lógica y evidente entre las exigencias impuestas y las funciones a desempeñar en esos cargos públicos.

Tomando en cuenta que previo a realizar el análisis constitucional de las normas que se estiman transgresoras del principio de igualdad, se deben satisfacer los siguientes 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.

Se estima que las normas impugnadas cumplen con los anteriores puntos porque establecen distinciones para acceder a los empleos señalados entre las personas que sí tienen las calidades de *chiapaneco* o *chiapaneco por nacimiento* —según sea el caso— y quienes no cuentan con ellas, lo que constituye una exclusión injustificada, en detrimento de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en esos supuestos, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Además, son sujetas a un *test* ordinario, porque las normas reclamadas no hacen distinciones basadas en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación.

A fin de evitar reiteraciones innecesarias sobre la descripción de lo que debe satisfacerse en las gradas que integran el referido *test*, a las que ya se hizo referencia con anterioridad, se procede a aplicarlo a las exigencias en cuestión, para lo cual únicamente se señalará cómo se integra:

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

En principio, se advierte que las normas cuestionadas no superan la primera grada del *test*, pues no se vislumbra que con tal diferencia de trato se busque la consecución de alguna finalidad que se encuentre protegida por la Constitución Federal, máxime cuando no se aprecia que exista alguna correlación entre la exigencia impugnada con el correcto desempeño de las atribuciones asignadas a los empleos de referencia.

Ello, porque no existe una base objetiva para determinar que una persona que sí tiene la calidad de ciudadano *chiapaneco* o *chiapaneco por nacimiento* –según el cargo público que se trate– ejercerá las funciones correspondientes al empleo público con rectitud, probidad y honorabilidad o que quienes no se encuentren en esas hipótesis *per se* ejercerán sus labores de forma inadecuada, o que carezcan de expresados valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud, rectitud o conocimiento.

Por tanto, no se advierte que los preceptos normativos controvertidos persigan una finalidad constitucionalmente imperiosa ni mucho menos tengan una conexión directa con el debido cumplimiento de las facultades atribuidas al cargo del que se trate, por lo que constituyen una medida legislativa 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 impugnadas contradicen el parámetro de regularidad constitucional

En conclusión, dado que los requisitos reclamados generan una exclusión injustificada para ocupar los mencionados puestos públicos a las personas que se encuentran en aludidos supuestos, es que se considera que 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 los preceptos reclamados, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas 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).
2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (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.

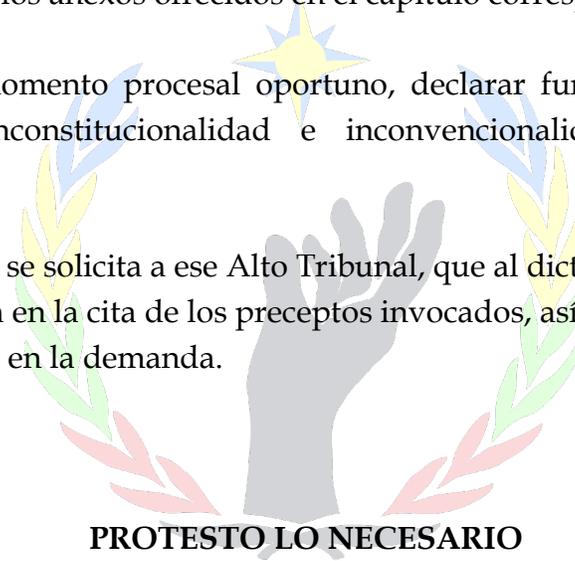
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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 fundado el concepto 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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.



PROTESTO LO NECESARIO

CNDH

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

Defendemos al Pueblo

CVA