

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 06 de marzo de 2025.

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 7, fracción I, en la porción normativa "*y quintanarroense*", de la Ley Orgánica de la Universidad Judicial del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 094 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 04 de febrero de 2025.

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 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado 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 la norma general impugnada.....	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.	3
V.	Derechos fundamentales 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.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	7
	B. Derecho a ocupar un cargo público.....	11
	C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	13
	Test ordinario de proporcionalidad.....	18
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	21
	ANEXOS	21



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 la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

B. Gobernadora del Estado de Quintana Roo.

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

Artículo 7, fracción I, en la porción normativa “y quintanarroense”, de la Ley Orgánica de la Universidad Judicial del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 094 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 04 de febrero de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 7. La persona titular de la Rectoría tendrá la representación oficial y legal de la Universidad Judicial y presidirá el Comité Académico; durará en su encargo cuatro años, con posibilidad de reelección por una sola ocasión.

Para ser titular de la Rectoría se requiere:

I. Ser persona ciudadana mexicana y quintanarroense, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

(...)”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º, 23.1, inciso c), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2º, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

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.

El precepto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el martes 04 de febrero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 05 del mismo mes, al jueves 06 de marzo 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)², de la Constitución Política de los Estados

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. (...)”

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley

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 XI³, 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.

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; (...)."

³" **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 7, fracción I, en la porción normativa impugnada, de la Ley Orgánica de la Universidad Judicial del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo prevé un requisito discriminatorio e injustificado que impide acceder en igualdad de condiciones a la titularidad de la Rectoría del referido instituto de educación superior.

Lo anterior, porque la exigencia de ser persona quintanarroense excluye de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana que no tenga dicha calidad en términos de la Constitución local, sin que la restricción se encuentre justificada atendiendo a las funciones inherentes al empleo público.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el parámetro de regularidad constitucional del artículo 7, fracción I, en la porción normativa “y quintanarroense”, de la Ley Orgánica de la Universidad Judicial del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, pues prevé que para acceder a la titularidad de la Rectoría de la mencionada Universidad se requiere tener la ciudadanía quintanarroense.

A juicio de este Organismo Nacional, el requisito previsto en la norma impugnada de la Ley Orgánica de la Universidad Judicial del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo es injustificado, pues hace una diferencia de trato, al obstaculizar el acceso al cargo de titular de la Rectoría de la Universidad del Poder Judicial local a cualquier persona mexicana que no tenga la calidad de quintanarroense, en contravención a los derechos de igualdad, no discriminación y acceso a un cargo público.

En virtud de que la simple exigencia de ser persona quintanarroense excluye de forma absoluta a cualquier otra persona ciudadana mexicana que no ostente dicha condición (en términos de la Constitución local), ello se constituye como una distinción injustificada que no guarda relación alguna con las funciones a desempeñar.

Para desarrollar los argumentos que evidencian la inconstitucionalidad del precepto reclamado, 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 acceder a un cargo en el servicio público.

Finalmente se evidenciará el vicio de inconstitucionalidad contenido en la disposición normativa impugnada, concluyendo que no supera 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 referir que el artículo 1° 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.⁴

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.⁵

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.⁶

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.⁷

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

⁴Véase 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.**"

⁵ 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.**"

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 4 *supra*.

⁷*Idem*.

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.⁸

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.⁹

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.¹⁰

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.

⁸ 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.”**

⁹ 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.”**

¹⁰ 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.

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹¹

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.¹²

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.¹³

¹¹ 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.**”

¹² *Idem.*

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

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.¹⁴

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

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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.

Lo anterior significa 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 desempeñar¹⁵.

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.¹⁶

Defendemos al Pueblo

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “*calidad*” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne¹⁷, esto

¹⁵ 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.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 73.

¹⁷ 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**”

es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta¹⁸.

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 comisión¹⁹.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

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 la porción normativa reclamada no es compatible con los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a un cargo público.

Previo a la exposición de los argumentos que develan la inconstitucionalidad de la disposición en combate, resulta pertinente identificar plenamente su contenido normativo, el cual expresamente prevé:

“Artículo 7. La persona titular de la Rectoría tendrá la representación oficial y legal de la Universidad Judicial y presidirá el Comité Académico; durará en su encargo cuatro años, con posibilidad de reelección por una sola ocasión.

Para ser titular de la Rectoría se requiere:

*I. Ser persona ciudadana mexicana y quintanarroense, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
(...)”*

SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.”

¹⁸ 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.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 84.

De lo transcrito, se advierte que el precepto cuestionado en el presente medio de control de constitucionalidad establece, esencialmente, que para ser titular de la Rectoría se requiere tener la ciudadanía quintanarroense, exigencia que se estima trasgresora de los derechos de igualdad, no discriminación y acceso a un cargo público.

Como se explicará de manera más detallada a continuación, la exigencia de ser “quintanarroense” excluye de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana que no tenga esa calidad para ocupar el cargo referido, lo cual no se encuentra justificado según las funciones que le corresponda desempeñar.

Para iniciar con la argumentación encaminada a sostener la inconstitucionalidad de la norma controvertida, se recuerda que -tal como se expuso en el parámetro de regularidad constitucional- 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, la 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 ende, serán contrarias a la Constitución General.

En el caso, esta Comisión Nacional considera que dicho mandato constitucional fue inobservado por el Congreso del estado de Quintana Roo, dado que la exigencia reclamada impide a cualquier persona ciudadana mexicana que no tenga la calidad de quintanarroense desempeñarse en el cargo de titular de la Rectoría de la Universidad Judicial.

En este punto, conviene mencionar que este Organismo Autónomo no 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 y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las calidades que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo.

En el caso, **las funciones a cargo de la persona titular de la Rectoría** están precisadas en el artículo 8 de la Ley impugnada, siendo esencialmente las siguientes:

- Dirigir y coordinar las funciones académicas y administrativas de la Universidad.
- Proponer para su aprobación al Consejo Académico los planes y programas académicos de la Universidad Judicial, para su presentación ante la Secretaría de Educación.
- Proponer al Consejo Académico las políticas y lineamientos generales para el desarrollo integral de la Universidad.
- Ejecutar con las distintas áreas de la Universidad Judicial las acciones y estrategias que contribuyan al logro de los objetivos de la misma.
- Gestionar los convenios de colaboración, previa autorización de la Junta de Gobierno, con Instituciones similares y de educación superior, tanto nacionales como internacionales, que serán firmados junto con su presidencia.
- Presentar a la Junta de Gobierno las propuestas de perfiles para incorporarse a laborar en la Universidad como personas docentes.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones del personal administrativo y académico de la Universidad.
- Expedir y firmar constancias, diplomas, reconocimientos y grados que otorgue la Universidad.
- Rendir los informes que le requiera la Junta de Gobierno.

- Favorecer el intercambio académico de las personas servidoras públicas del Poder Judicial, tanto en Instituciones afines como de educación superior nacionales e internacionales.

Con base a lo anterior, es dable afirmar que quien funja como titular de la Rectoría de la multirreferida Universidad desempeñará funciones de representación legal, de dirección, coordinación, vigilancia, administración y supervisión para el adecuado desarrollo de las funciones académicas y administrativas de esa institución educativa.

Aclarado lo anterior, es importante manifestar que este Organismo Nacional reconoce la importancia y trascendencia de las funciones que desempeñará la persona titular de la Rectoría de la Universidad Judicial, por lo que entiende la preocupación del legislador de establecer las condiciones pertinentes para garantizar que solo los mejores perfiles ocupen un cargo de esa magnitud.

Sin embargo, toda imposición de requisitos a ocupar empleos o cargos debe ser razonable, de manera que no de pauta a exclusiones sin sustento. Es precisamente por lo anterior que se estima que el requisito en combate no resulta admisible conforme a nuestro orden constitucional, porque su establecimiento no resulta razonable ni objetivo, toda vez que no se encuentra relacionado con las funciones inherentes a ese cargo.

En efecto, conforme a la propia legislación combatida, las atribuciones de la persona a cargo de la Rectoría de la Universidad se enmarcan en labores de representación, dirección, coordinación, vigilancia, ejecución y gestión de diversas actividades para la debida prestación de los servicios que brinde la Universidad Judicial, principalmente en relación a las funciones académicas y administrativas; actividades que puede desempeñar cualquier otra persona nacida, por ejemplo, en otra entidad federativa, si es que tiene las capacidades profesionales para ello.

Como puede desprenderse, es evidente que la exigencia no se encuentra justificada de ninguna manera en las funciones que le corresponden a quien ocupe el cargo público de referencia; por ende, la norma genera una diferenciación de trato entre mexicanos que resulta discriminatoria.

En términos de los artículos 34 y 35, fracción VI, de la Norma Fundamental gozan del derecho de acceso a un cargo público todas las 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 leyes²⁰.

Ello 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.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo establece en sus artículos 37 y 40²¹ que son quintanarroenses las mujeres y hombres que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir, pudiendo adquirir esta calidad por:

1. Por nacimiento:

- Hayan nacido en esa entidad federativa.

2. Otras formas:

- Los mexicanos hijos de padre o madre quintanarroense (sin importar el lugar de su nacimiento).

²⁰ “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;

(...)”

²¹ “Artículo 37.- Son quintanarroenses:

I.- Los que nazcan en el Estado.

II.- Los mexicanos hijos de padres o madre quintanarroense, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento.

III.- Los mexicanos que tengan domicilio establecido y una residencia efectiva de dos años por lo menos, dentro de la circunscripción territorial del Estado y estén dedicados al desempeño de actividad lícita, y

IV.- Los mexicanos que habiendo contraído matrimonio con quintanarroense, residan cuando menos un año en el Estado y manifiesten su deseo de adquirir esta calidad, ante el ayuntamiento de su residencia.

Artículo 40.- Son ciudadanos del Estado de Quintana Roo los quintanarroenses que hayan cumplido 18 años y tengan modo honesto de vivir.

(...)”

- Los mexicanos que tengan domicilio establecido y una residencia efectiva en la entidad por lo menos de dos años y se desempeñen en una actividad lícita.
- Los mexicanos que hayan contraído matrimonio con una persona quintanarroense residan cuando menos un año en la entidad y manifiesten su deseo de adquirir esa calidad ante el ayuntamiento de su residencia.

De lo anterior puede advertirse que no basta con ser persona mexicana por nacimiento o naturalización para ocupar el cargo de titular de la Rectoría de la Universidad Judicial del Poder Judicial de la entidad, pues adicionalmente se requiere satisfacer las condiciones señaladas en la Constitución local para ser considerado quintanarroense.

Consecuentemente, el requisito de ser "*quintanarroense*" para acceder a la titularidad de la Rectoría de esa Universidad Judicial, previsto en el artículo 7, fracción I, de la Ley de mérito, excluye de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana que no ostente esa calidad de la posibilidad de ocupar el cargo, aun cuando por su perfil y trayectoria profesional resulte idóneo para el desempeño de ese puesto.

En suma, la noma impugnada hace una diferenciación injustificada que no se relaciona con las funciones a desempeñar en el cargo de referencia, por lo que transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y de acceso a un cargo público.

Teniendo claro que la norma impugnada establece una distinción entre personas ciudadanas *quintanarroenses* y aquellas que no se encuentran en esa hipótesis para acceder a determinado cargo público, se estima necesario realizar un *test* ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traducen en una distinción injustificada.

Test ordinario de proporcionalidad

Se reitera que el requisito impugnado tiene el efecto de excluir de forma injustificada a las personas que se encuentran en la hipótesis prevista, por lo que se considera que trasgrede el derecho de igualdad y no discriminación, en virtud de que no existe relación lógica y evidente entre la exigencia impuesta y las funciones a desempeñar en ese cargo público.

Por ende, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que tal exigencia transgrede 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 la exigencia impuesta y las funciones a desempeñar en dicho empleo.

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 primer paso, se estima que el requisito impugnado sí **establece una distinción** para acceder al empleo señalado entre las personas que tienen la calidad de ciudadanas quintanarroense, frente aquellas que no se ubican en ese supuesto.

De esa manera, se arriba a la convicción de que el diseño normativo constituye una exclusión injustificada, en detrimento de los derechos fundamentales de las personas que no cumplen con la exigencia prevista en el supuesto impugnado, pues les impide aspirar a toda oportunidad de desempeñarse como titulares de la Rectoría de la Universidad Judicial local, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

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

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

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

3. Proporcionalidad.²²

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

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

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

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

En la especie, se advierte que la norma cuestionada no supera la primera grada del examen de razonabilidad, pues no se vislumbra con claridad que con tal diferencia de trato se busque la consecución de alguna finalidad que se encuentre protegida por la Constitución Federal, máxime que no se aprecia que exista alguna correlación entre la exigencia impugnada con el correcto desempeño de las atribuciones asignadas al empleo de referencia.

Ello, porque no existe una base objetiva para determinar que una persona que sí tiene la calidad de ciudadano *quintanarroense* ejercerá las funciones correspondientes al empleo con rectitud, probidad, honorabilidad, profesionalismo y capacidad, o que quienes no se encuentren en esa hipótesis *per se* ejercerán sus labores de forma

²² 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".

inadecuada, o que carezcan de los expresados valores y capacidades, 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 fehacientemente que el precepto normativo controvertido persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa ni mucho menos tenga una conexión directa con el debido cumplimiento de las atribuciones conferidas al cargo en mención, por lo que es inconcuso que se constituye como 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 la norma impugnada contradice el parámetro de regularidad constitucional

En conclusión, dado que el requisito reclamado genera una exclusión injustificada e irrazonable para ocupar el mencionado puesto público a las personas que no cumplen con la exigencia impugnada, es que se considera que debe declararse su invalidez por ese Máximo Tribunal del país.

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).

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 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de la disposición impugnada. (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 designado como delegado 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



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

AHC

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo