

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 25 de junio de 2025.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Ma. 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 Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 256 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 28 de mayo 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 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 y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; 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. ....	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 las normas impugnadas .....	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.**

Ma. 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 38, fracción I, en la porción normativa “*chiapaneco o chiapaneca*”, y 46, párrafo segundo, fracción I, en la porción normativa “*chiapaneco o chiapaneca*”, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 256 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 28 de mayo de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 38. Requisitos para ser Jueza o Juez de Justicia Administrativa. Para ser Jueza o Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas se requiere:*

*I. Ser ciudadano chiapaneco o chiapaneca en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.*

*(...)”*

*“Artículo 46. De la persona titular de Apoyo Administrativo. El Tribunal contará con una persona titular de la Unidad de Apoyo Administrativo, quien tiene la operatividad administrativa financiera del Tribunal; por tanto, será la responsable directa de la aplicación de los recursos económicos pertenecientes al presupuesto del Tribunal, mismos que con motivo de su encargo le sean encomendados.*

*Para ser titular de la Unidad de Apoyo Administrativo, se requiere:*

*I. Ser ciudadano chiapaneco o chiapaneca en 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 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 a la 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 las disposiciones precisadas 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 60<sup>1</sup> 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.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se reclama se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el miércoles 28 de mayo de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 29 del mismo mes, al viernes 27 de junio del año en curso, por lo que es oportuna al

---

<sup>1</sup> “**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. (...)”

interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>2</sup>, 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.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en 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 de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>3</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

*Defendemos al Pueblo*

---

<sup>2</sup> “**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; (...).”

<sup>3</sup> “**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 (...).”

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 porciones normativas impugnadas contenidas en los artículos 38, fracción I, y 46, segundo párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas, establecen el requisito de ser persona chiapaneca para acceder a los cargos de personas juezas de jurisdicción administrativa y especializadas en responsabilidades administrativas, así como Titular de la Unidad de Apoyo Administrativo.

Al respecto, se estima que la exigencia indicada excluye de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana que no tenga dicha calidad, sin que tal

**restricción se encuentre justificada a partir de las funciones inherentes a los empleos públicos aludidos.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el parámetro de regularidad constitucional de los artículos impugnados de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas, ya que prevén un requisito discriminatorio para acceder a los cargos públicos de personas juezas de jurisdicción administrativa y especializadas en responsabilidades administrativas, así como Titular de la Unidad de Apoyo Administrativo.

A juicio de este Organismo Nacional, la exigencia impugnada transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y de acceso a cargos públicos, debido a que excluye de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana que no ostente dicha condición, sin que exista una justificación razonable en relación alguna con las funciones a desempeñar.

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 cargos en el servicio público. Finalmente, se evidenciarán los vicios de inconstitucionalidad que contiene el requisito reclamado, 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, debemos mencionar 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<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>.

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<sup>6</sup>.

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<sup>7</sup>.

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

---

<sup>4</sup>Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

<sup>5</sup> 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.**"

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

<sup>7</sup>*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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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.

---

<sup>8</sup> 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.”**

<sup>9</sup> 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.”**

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> 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.**”

<sup>12</sup>*Idem.*

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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.

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

---

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

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 desempeñar<sup>15</sup>.

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.<sup>16</sup>

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 asigne<sup>17</sup>, esto

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> *Ibidem*, párr. 73.

<sup>17</sup> 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.**"

es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta<sup>18</sup>.

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 comisión<sup>19</sup>.

### C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

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, no discriminación y acceso a un cargo público, cuyo contenido esencial de cada uno ya fue explicado en las secciones previas.

Para dar inicio al estudio que nos ocupa, resulta pertinente identificar plenamente el contenido normativo de las normas tildadas de inconstitucionales, las cuales expresamente prevén:

*“Artículo 38. Requisitos para ser Jueza o Juez de Justicia Administrativa. Para ser Jueza o Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas se requiere:*

*I. Ser ciudadano chiapaneco o chiapaneca en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.*

*(...)”*

*“Artículo 46. De la persona titular de Apoyo Administrativo. El Tribunal contará con una persona titular de la Unidad de Apoyo Administrativo, quien tiene la operatividad administrativa financiera del Tribunal; por tanto, será la responsable directa de la aplicación*

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> *Ibidem*, párr. 84.

de los recursos económicos pertenecientes al presupuesto del Tribunal, mismos que con motivo de su encargo le sean encomendados.

Para ser titular de la Unidad de Apoyo Administrativo, se requiere:

- I. Ser ciudadano **chiapaneco o chiapaneca** en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.  
(...)”

De lo transcrito, se advierte que los preceptos cuestionados prevén que para ocupar el cargo de persona juzgadora de jurisdicción administrativa o especializada en responsabilidades administrativas y para ser Titular de la Unidad de apoyo administrativo, todos del Tribunal de Justicia Administrativa local, se requiere ser ciudadana o ciudadano chiapaneco.

Desde este momento, conviene manifestar que este Organismo Autónomo es sabedor de 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.

Aclarado lo anterior, esta Comisión Nacional considera que la exigencia impugnada resulta contraria a los derechos de igualdad, no discriminación y de acceso a un empleo público, reconocidos en la Norma Fundamental, así como en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Para realizar el escrutinio constitucional correspondiente, es pertinente referir que la Constitución Política del Estado de Chiapas establece en su artículo 20<sup>20</sup> 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 no todas las personas ciudadanas mexicanas, sea por nacimiento o por naturalización, tienen por ese solo hecho la calidad de persona

---

<sup>20</sup> “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.”

chiapaneca, pues para ello se requiere satisfacer, además, las condiciones señaladas en la Constitución de la aludida entidad federativa.

Esto quiere decir que las posibilidades de acceder a ese cargo público se limitan a un sector de la población: a quienes, además de reunir el resto de los requisitos, sean personas chiapanecas.

A *contrario sensu*, la exigencia en combate impide que las personas mexicanas que no tienen la calidad de *chiapanecas* puedan ocupar los cargos públicos referidos en condiciones de igualdad.

Esta Comisión Nacional recuerda que para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben inspeccionarse las funciones y obligaciones a cargo de las personas juzgadoras de la jurisdicción administrativa y especializadas en responsabilidades administrativas, así como Titular de apoyo administrativo –que laboren en el Tribunal de Justicia Administrativa local– y, una vez hecho lo anterior, determinar si ese conjunto de atribuciones y deberes justifica razonablemente la limitación impuesta en la ley.

Así, en lo que respecta a **las funciones a cargo de las personas juzgadoras de jurisdicción administrativa**, en términos de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de mérito, serán competentes para conocer y resolver del juicio contencioso administrativo, por mencionar algunos supuestos, promovido en contra de:

- Resoluciones de autoridades fiscales estatales o municipales que determinen la existencia de una obligación fiscal, fijen en cantidad líquida el monto de la obligación o establezcan las bases para su liquidación.
- Resoluciones dictadas en materia de pensiones civiles, sean a cargo del erario estatal o del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores local.
- Resoluciones que impongan multas por infracciones a normas administrativas estatales o municipales.

Por su parte, las personas **juezas especializadas en materia de responsabilidades administrativas**, en términos del artículo 40 de la Ley en estudio, son competentes para:

- Substanciar el procedimiento de responsabilidades administrativas, imponer sanciones a las personas servidoras públicas y a particulares

vinculados con faltas graves; determinar cuando corresponda el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, derivados de los perjuicios causados a la Hacienda Pública o entes.

- Conocer de impugnaciones contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a personas servidoras públicas, así como contra las que resuelvan recursos administrativos previstos en los ordenamientos aplicables, incluyendo los emitidos por órganos constitucionales autónomos.
- Conocer sobre los procedimientos para imponer sanciones a las personas servidoras públicas y particulares que incumplan gravemente lo ordenado en la sentencia.

Por otro lado, la persona titular de la **Unidad de Apoyo Administrativo** tiene a su cargo la operatividad administrativa financiera del Tribunal, lo que significa que será la responsable directa de la aplicación de los recursos económicos pertenecientes al presupuesto de ese órgano jurisdiccional. Así, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley en estudio, quien desempeñe ese cargo deberá:

- Coordinar la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales, tecnológicos y patrimoniales del Tribunal.
- Supervisar el cumplimiento de las funciones administrativas.
- Participar en la formulación del presupuesto.
- Administrar el Fondo Auxiliar para la Justicia Administrativa.
- Brindar el apoyo técnico y operativo a las áreas jurisdiccionales y administrativas.

Con base en lo anterior, es posible concluir que las personas juezas de jurisdicción administrativa y especializadas en responsabilidades administrativas desempeñan funciones de impartición de justicia en materias muy específicas; mientras que quien funja como **titular de la Unidad Apoyo Administrativo** tendrá a su cargo todas aquellas gestiones tendentes a administrar los recursos humanos, materiales, humanos, tecnológicos y financieros de ese Tribunal, a fin de que este pueda desempeñar su labor jurisdiccional.

Como puede inferirse con claridad, es evidente que la exigencia no se encuentra justificada de ninguna manera a partir de las funciones que le corresponden a quien ocupe los cargos públicos de referencia; en virtud de que nada impide que una persona mexicana que no sea chiapaneca pueda desempeñarlas adecuadamente, sin

poner en riesgo ningún fin constitucional. Por ende, la norma genera una diferenciación de trato entre mexicanos que resulta discriminatoria, dado que no hay ninguna razón objetiva que la sustente.

En otras palabras, se estima que no es constitucionalmente válido que, por regla general, se obstaculice acceder a una función del servicio público a las personas que no tengan la calidad de *chiapanecas*, aun cuando cumplan con el resto de los requisitos de idoneidad, pues se les impide ejercer su derecho a ocupar un cargo público en condiciones de igualdad; máxime que **no es posible advertir relación alguna entre la medida legislativa establecida y las funciones inherentes a esos cargos, que justifique su imposición.**

Consecuentemente, el requisito de “*ser chiapaneco*”, previsto en los artículos impugnados de la Ley de mérito para acceder a los cargos públicos multirreferidos, excluye de forma absoluta a cualquier persona ciudadana mexicana que no tenga esa calidad de la posibilidad de ocuparlos, aun cuando satisfaga el resto de las exigencias establecidas en la ley.

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

Ahora bien, este Organismo Nacional entiende la importancia y trascendencia de que las personas que ocupen los cargos públicos precisados en Chiapas tengan un perfil idóneo y adecuado para su desempeño, para que así se garantice el ejercicio de sus atribuciones con objetividad, imparcialidad y honradez en su labor. Sin embargo, esa finalidad no autoriza al legislador a establecer requisitos injustificados que puedan dar a lugar a exclusiones arbitrarias, carentes de razonabilidad.

En el caso específico, se insiste, no existe un imperativo constitucional que respalde la inclusión de ese tipo de exigencias para el acceso a cargos en el servicio público.

Recordemos que, conforme al derecho de igualdad, quienes se encuentren ubicados en escenarios de hecho similares deben recibir siempre el mismo trato; por ello, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria. En esa medida, este derecho implica que toda persona deba recibir

el mismo trato y gozar de los mismos derechos en las mismas 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.

Se reitera, este 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 distinciones arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos reconocidos en la Constitución General.

En ese orden de ideas, todas las personas ciudadanas mexicanas gozan del derecho de acceder a un cargo público en condiciones de igualdad, siempre y cuando reúnan el resto de los requisitos que señalen las leyes respectivas<sup>21</sup>. En todo caso, únicamente son admisibles las diferencias entre personas si existe una razón constitucional que las justifique, situación que, como quedó zanjada en párrafos anteriores, no se acredita en el caso concreto.

Teniendo claro que las normas impugnadas establecen una distinción entre personas ciudadanas *chiapanecas* y aquellas que no se encuentran en esas hipótesis para acceder a determinados cargos públicos, para reforzar el argumento, 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**

*Defendemos al Pueblo*

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 trasgreden el derecho de igualdad y no discriminación, en virtud de que no existe

---

<sup>21</sup> "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;

(...)"

relación lógica y evidente entre la exigencia impuesta 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, en cuanto a la primera cuestión, las normas impugnadas efectivamente establecen una distinción para acceder a los empleos señalados entre las personas que sí tienen la calidad de *chiapaneco* y quienes no cuentan con ella, 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.

En virtud de lo anterior, se estima adecuado aplicar un *test* ordinario o de razonabilidad, porque las normas reclamadas no hacen distinciones basadas en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación. Dicho examen se integra de las siguientes gradas:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.<sup>22</sup>

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

Respecto del segundo nivel de escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, esto significa, 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

---

<sup>22</sup> 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".

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 las normas superan el referido examen.

En principio, se advierte que las normas cuestionadas no superan la primera grada del *test*, pues no se aprecia que con tal diferencia de trato se busque la consecución de alguna finalidad que se encuentre protegida por la Constitución Federal, máxime que tampoco se advierte la existencia de una 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 persona *chiapaneca* ejercerá las funciones correspondientes al empleo público en mejores condiciones *per se* (solo por contar con esa calidad), respecto de quienes no se encuentren en esas hipótesis. En otras palabras, no hay manera de sostener, con bases objetivas, que las personas que no sean chiapanecas ejercerán sus labores de forma inadecuada, o que carezcan de los valores necesarios para laborar en el servicio público, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud, rectitud o conocimiento.

*Defendemos al Pueblo*

Por tanto, no se advierte que los preceptos normativos controvertidos persigan una finalidad constitucionalmente imperiosa ni mucho menos que 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.

Por ende, 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 el requisito cuestionado genera una exclusión injustificada para ocupar los mencionados puestos públicos a las personas que se encuentran en el aludido supuesto, es que se considera que debe declararse la invalidez de las porciones normativas reclamadas.

#### **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 Ma. 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.



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

**CVA**