

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

2020 SEP 13 PM 12:10
OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA
ACUSE

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedido mediante Decreto número 263 publicado el 19 de agosto de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

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

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y Carlos Siles Sierra, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 4557596, respectivamente, que las acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.

I. Nombre de la promovente:.....	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:	4
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:	5
VI. Competencia.	5
VII. Oportunidad en la promoción.....	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	6
IX. Introducción.....	7
X. Conceptos de invalidez.	8
PRIMERO.....	8
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	9
B. Análisis de las normas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.	11
SEGUNDO	16
A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	17
B. Derecho a la igualdad y no discriminación.....	19
C. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	23
D. Inconstitucionalidad de los requisitos impugnados.	24
1. Requisito de ser mexicano por nacimiento.....	25
a) Reserva exclusiva de cargos públicos.	25

b) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1º constitucional.....	30
2. Requisito de no haber sido sentenciado por delito que amerite pena privativa de libertad de más de un año de prisión.....	33
Escrutinio estricto de los requisitos impugnados.....	39
TERCERO.....	43
A. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	45
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	48
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	55
A N E X O S.....	56

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

I. Nombre de la promovente:

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

B. Gobernador del Estado de Chiapas.

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

Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedido mediante Decreto número 263 publicado el 19 de agosto de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, únicamente en los siguientes artículos y disposiciones:

- 1, segundo párrafo;
- 48, fracción V, en la porción normativa *“y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año; pero si se tratare de otro delito que lesione seriamente la fama pública del aspirante, se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo cualquiera que haya sido la pena impuesta”*;
- 79, en la porción normativa *“supletoriamente el Código Nacional de Procedimientos Penales”*;
- 127, fracciones I, en la porción normativa *“por nacimiento”*, y VI, en las porciones normativas *“y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año”* y *“u otro que lastime seriamente su buena fama en el concepto público,”*;
- 142, fracción V, en la porción normativa *“y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año; pero si se tratare de otro delito que lesione*

seriamente la fama pública del aspirante, se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta”;

- 206, fracción IV, en la porción normativa “y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione seriamente la fama pública del aspirante, se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.”; y
- Títulos Segundo y Tercero del Libro Quinto, en su integridad.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 5º, 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 3 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".
- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

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

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el 19 de agosto de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 20 del mismo mes y año al viernes 18 de septiembre de la presente anualidad. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², 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.

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 reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

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

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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

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 (...)."

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 1, segundo párrafo, en las porciones normativas "*el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas*", "*la Ley Federal del Trabajo*", "*la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley Nacional de Ejecución Penal*", y 79, en la porción normativa "*supletoriamente el Código Nacional de Procedimientos Penales*", del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, establecen que en primer lugar será aplicable la codificación que expidió el Congreso Local y en lo no previsto por ésta se observarán supletoriamente dichos ordenamientos legales.

Lo anterior vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación ni de leyes que no se relacionan con la naturaleza y objeto previsto en el Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, inclusive abrogadas, pues ello genera incertidumbre en los destinatarios de la norma.

En el presente concepto de invalidez se plantea la inconstitucionalidad de diversas porciones normativas del segundo párrafo del artículo 1, así como del diverso 79 del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas (COPJEC). Las normas impugnadas establecieron una indebida supletoriedad normativa, por un lado, al condicionar la aplicación de leyes generales y nacionales de forma supletoria en el caso de que la ley local no establezca alguna disposición aplicable a una situación jurídica y, por otro, al indicar la observancia de una codificación abrogada.

A juicio de este Organismo Nacional, las legislaturas locales no pueden prever la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas, así como de normas que ya se encuentran abrogadas y cuyo sistema de aplicación ya fue definido.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordarán de manera sintética los alcances del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar la forma en que se transgreden a causa de las normas que nos ocupan.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en el artículo 14 en relación con el 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Paralelamente a dichas prerrogativas, emerge la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado. Ello para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre las consecuencias de su actuar y su situación ante las leyes.

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no puede afectarse la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote

debidamente su actuación. Pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma. De otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas. Éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y consecuencia. Además, todo su actuar debe conducirse de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal, deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁴ Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el estado federal mexicano, de conformidad con el artículo 124 constitucional, todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Análisis de las normas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

La Segunda Sala de ese Máximo Tribunal ha establecido que la aplicación supletoria de una ley se da respecto de otra para integrar una omisión en la misma o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios contenidos en otras leyes.⁵

⁴ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, del rubro: **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA"**.

⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, p. 1065, de rubro: **"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE"**.

En otros términos, se trata de una institución jurídica que sirve para la integración normativa, cuya finalidad es llenar el vacío de la ley.⁶ Es decir, su fin es complementar una norma cuando una cuestión no se encuentra prevista en la misma, de manera que permite que se aplique de manera secundaria otro ordenamiento para subsanar una omisión o vacío legal.

Expuesto lo anterior, los artículos 1, segundo párrafo, y 79 de la ley impugnada señalan lo siguiente:

"Artículo 1. (...)

En todo lo que no se oponga al presente Código se aplicarán supletoriamente, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas, la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chiapas, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Chiapas, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley Nacional de Ejecución Penal y demás disposiciones legales conducentes.

(...)"

"Artículo 79. Las atribuciones de los Juzgados de Primera Instancia Especializados en Justicia para Adolescentes, serán las previstas en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, supletoriamente el Código Nacional de Procedimientos Penales y complementariamente la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas, así como la demás normatividad aplicable."

Así, tenemos que los artículos transcritos de la ley impugnada establecen que, en el supuesto de que aquella haya sido omisa en regular alguna cuestión, suplementariamente se aplicará el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes y la Ley Nacional de Ejecución Penal, así como una ley abrogada. Sin embargo, el Congreso local no se encuentra habilitado para instituir dicha supletoriedad normativa.

Lo anterior es así por dos motivos, a saber: en primer lugar, no es admisible que el Poder Legislativo de Chiapas condicione bajo esta figura la aplicación de leyes que deben observarse necesariamente en la entidad y, por otro lado, el régimen de aplicación de las codificaciones de procedimientos penales locales abrogadas ya se

⁶ Tesis aislada 2a. CXIX/2009, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, octubre de 2009, p. 129, de rubro: **"APLICACIÓN SUPLETORIA DE LEYES. EL HECHO DE QUE UN ORDENAMIENTO LEGAL NO LA PREVEA EXPRESAMENTE, NO LO TORNA INCONSTITUCIONAL"**.

encuentra establecido en las disposiciones transitorias expedidas por el Congreso de la Unión en las reformas de la materia referida.

En cuanto al primer punto expresado en el párrafo anterior, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el artículo 73, fracciones X y XXI, inciso c), de la Norma Fundamental, que a la letra disponen:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

(...)

XXI. Para expedir:

a) a b) (...)

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

(...)."

De lo anterior, se desprende con claridad que es facultad del Congreso de la Unión expedir las legislaciones en materia procedimental penal, de ejecución de penas, de justicia para adolescentes y las correspondientes leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional, las cuales son de observancia general en toda la república.

En este orden de ideas, resulta inválido que la norma local prevea que el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley Federal del Trabajo sean supletorias en lo no previsto por la legislación orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas, toda vez que los mencionados ordenamientos son de aplicación directa en toda la nación tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas.

Así, el Congreso de la Unión es el órgano facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en dichas materias, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, las leyes de observancia general que expida dicho órgano legislativo y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos locales.

Por lo tanto, no es admisible que la legislatura estatal haya dispuesto que en primer término será aplicable la norma que expidió y de manera residual las normas de carácter general y nacional que emitió el Congreso Federal en uso de sus facultades constitucionales, atento a lo dispuesto en el artículo 133 de la Norma Fundamental.

En esta tesitura, no es dable afirmar que tanto la Ley Federal del Trabajo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y la Ley Nacional de Ejecución Penal sean aplicables solamente en lo no previsto por la ley local, sujetando la operación del sistema normativo establecido por la legislación general y nacional a una ley de rango inferior.

Atento a lo anterior, las legislaciones generales y nacionales no pueden ser supletorias de las leyes locales, al ser precisamente aquellas primeras las que deben aplicarse de manera directa respecto de las cuestiones que le son propias, sin que sean materias disponibles para las autoridades de las entidades federativas.

A efecto de robustecer lo anterior, resulta ilustrativo y aplicable el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015⁷. De dicho asunto se desprende que las leyes generales no pueden preverse como supletorias de una ley local, en virtud de que fueron expedidos en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión.

Asimismo, el Pleno de esa Corte Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 79/2019 declaró la invalidez de las porciones normativas del artículo 6° de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, que establecían la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General de Víctimas y de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, resuelta el cuatro de junio del dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., páginas 27 y 28.

Lo anterior al considerar que son aplicables en primer lugar, a nivel local, las leyes generales y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos de las entidades federativas en ejercicio de las competencias que les hayan conferido.

En este sentido, es dable afirmar que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo al ser una norma reglamentaria de la Constitución Federal y expedida por el Congreso de la Unión para su observancia general y aplicación directa en todo el territorio nacional.

Si bien es cierto que las legislaturas locales tienen facultades para emitir las leyes en materia del trabajo que regulen las relaciones laborales entre sus trabajadores, ello no es una habilitación para que las normas locales puedan establecer la subordinación de la legislación federal del trabajo en las entidades federativas.

Ahora bien, en cuanto a la supletoriedad del Código de Procedimientos Penales chiapaneco, ésta genera falta de certeza jurídica en los destinatarios de la norma por dos cuestiones. En primer lugar, resulta ocioso e inconducente establecer la supletoriedad de una codificación abrogada, cuya materia de regulación no se relaciona con la naturaleza y objeto previsto en el Código que se pretende subsanar. Por otro lado, el legislador local trastoca el sistema establecido por el Poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión respecto a la aplicabilidad de los códigos de procedimientos penales.

No es óbice para este Organismo Autónomo que, si bien los procedimientos en materia penal que se hayan iniciado con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio se concluirán conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad al mismo, como las contenidas en los códigos de procedimientos penales locales, lo cierto es que ya existen las disposiciones conducentes para la aplicación de las referidas codificaciones.

En esta tesitura, el legislador chiapaneco, al establecer la supletoriedad del Código de Procedimientos Penales trastoca el sistema de aplicación establecido para dichas disposiciones, de conformidad con la reforma constitucional del 2008 al sistema procesal penal, al pretender colmar una legislación orgánica con una ley abrogada que no resulta necesaria dada la naturaleza de lo que regula el Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Es así que los preceptos impugnados de la legislación local trasgreden el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por regular situaciones fuera de los límites que la Constitución Federal confiere a las legislaturas locales y propiciar incertidumbre jurídica en los destinatarios de las normas respecto de qué normas resultarán aplicables en el estado de Chiapas en las materias correspondientes.

Por todo lo anterior, los artículos 1, párrafo segundo, y 79, en las porciones normativas referidas de la ley que nos ocupa, infringe la Norma Fundamental al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe declararse la invalidez de la normativa reclamada.

SEGUNDO. Los artículos impugnados establecen los siguientes requisitos para desempeñar diversos cargos en el Poder Judicial del Estado de Chiapas:

- a. No haber sido condenado por delito intencional o que amerite una pena corporal de más de un año de prisión.
- b. No haber cometido cualquier otro delito que lesione su buena fama.
- c. Ser mexicano por nacimiento.

Dichas exigencias transgreden los derechos humanos de igualdad y no discriminación, ya que impiden de forma injustificada ocupar cargos públicos, con base en la nacionalidad o la condición social y/o jurídica de las personas.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las disposiciones impugnadas excluyen de manera injustificada con base en categorías sospechosas a un sector de la población para poder ocupar diversos cargos en el Poder Judicial de Chiapas.

En concreto, las fracciones de los preceptos referidos prevén como requisitos para acceder a diversos empleos públicos, los siguientes:

Artículo 127, fracción I:

- Se mexicano por nacimiento.

Artículos 48, fracción V, 127, fracción VI, 142, fracción V y 206, fracción IV:

- No haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión.
- Adicionalmente establecen que, si se tratare de otro delito que lesione seriamente su buena fama, se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.

A juicio de esta Comisión Nacional, las normas resultan discriminatorias en tanto otorgan un trato injustificadamente diferenciado para las personas que aspiran a ejercer los diversos cargos referidos dentro del Poder Judicial chiapaneco.

Además, en el caso de los numerales 48, fracción V, 127, fracción VI, 142, fracción V y 206, fracción IV, existen disposiciones que dejan en incertidumbre jurídica a las personas dada la ambigüedad de la norma, la cual permite su aplicación arbitraria por parte de los operadores jurídicos en cada caso concreto.

Para sustentar lo anterior, se desarrollará el contenido y alcance del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, así como de los derechos de igualdad y la prohibición de discriminación, así como el de libertad de trabajo y a acceder a un cargo público. Finalmente, se examinará la regularidad constitucional de las disposiciones que se impugnan a la luz de dicho parámetro, inclusive, mediante un escrutinio estricto.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

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

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁸

⁸ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

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

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

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

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. Dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en

cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.⁹

B. Derecho a la igualdad y no discriminación.

El artículo 1° de la Constitución Federal señala que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, **la condición social**, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil **o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.**

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico de forma transversal. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma.¹⁰

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

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

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

Es decir, este deber de cuidado a cargo del legislador le impele a velar por no incurrir en un trato diferenciado injustificado al diseñar y emitir el contenido de las normas jurídicas que formula.¹¹

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferenciación arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.¹²

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.¹³

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer un tratamiento igualitario unívoco ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.¹⁴

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha establecido que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse

¹¹ Véase la tesis aislada 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

¹² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 8 *supra*.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: "**IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO**"

si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente soslayada.¹⁵

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹⁶

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

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

- **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

¹⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: "**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**"

¹⁶ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹⁷

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros.¹⁸

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.¹⁹

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

Hoy día no se admite ninguna situación jurídica que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²⁰

¹⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párr. 101.

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 incursos en tal situación.

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

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

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

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

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

(...)

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

(...)."

De lo anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante destacar que el precepto 5° de la Constitución Federal, puntualmente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen

que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.²¹

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

De tal forma, todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.²²

D. Inconstitucionalidad de los requisitos impugnados.

Este Organismo Nacional estima que resultan discriminatorios los requisitos previstos en las normas impugnadas, consistentes en tener la calidad de mexicano por nacimiento y no haber sido sentenciado por la comisión de un delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, así como de aquéllos consistentes en no haber incurrido en cualquier otro ilícito que lesione seriamente la buena fama del aspirante, con independencia de la pena impuesta.

Ello, ya que las disposiciones impiden, de manera injustificada, que las personas accedan a diversos cargos en el Poder Judicial del Estado de Chiapas, con base en su nacional o condición social y/o jurídica.

²¹ 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.

²² *Ibidem*, párr. 73.

Ello, ya que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan a determinados cargos públicos con base en su nacionalidad o condición social y/o jurídica.

1. Requisito de ser mexicano por nacimiento.

El artículo 127, fracción I, del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, establece el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser titular de las Subdirecciones Regionales del Poder Judicial estatal, el cual resulta discriminatorio en tanto coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellas connacionales por nacimiento, aunado a que vulnera el derecho de seguridad jurídica y legalidad.

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

A continuación, se argumentará que dicho requisito es incompatible con el andamiaje de protección otorgado en la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en virtud de que no se trata de una medida razonable.

Para sostener la inconstitucionalidad denunciada, la argumentación se divide esencialmente en dos apartados: el primero, en donde se argumenta que el Congreso de la Unión es el único órgano legislativo facultado para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos, y el segundo, en el que se analiza la norma impugnada a la luz de un escrutinio estricto de constitucionalidad, por tratarse de una norma que hace una distinción con base en una categoría sospechosa.

a) Reserva exclusiva de cargos públicos.

La Norma Fundamental establece en su artículo 30, las formas en las que podrá adquirirse la nacionalidad mexicana por nacimiento y por naturalización. Esto es, establece que son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el territorio

nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*ius soli*), y los hijos de padre o madre mexicanos (*ius sanguinis*).

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

En este sentido, y conforme al artículo 34²³ constitucional, son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

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

Ahora bien, la Constitución Federal, en su artículo 32,²⁴ señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que solo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental

²³ “**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.”

²⁴ “**Artículo 32.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

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

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

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

del ordenamiento jurídico mexicano se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

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

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

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

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

Como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio éstos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.²⁵

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

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

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

Sobre este punto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.²⁶

²⁵ Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

²⁶ Jurisprudencia P./J.11/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 34, Tomo I, correspondiente al mes de septiembre de 2016, Materia Constitucional, página 52, del rubro siguiente: **"LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."**

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

En esta línea, las disposiciones normativas que establecen las funciones²⁷ del titular de las Subdirecciones Regionales del Poder Judicial, demuestran que no se trata de facultades que persiguan la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, en virtud de que las mismas no guardan vinculación con ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la Soberanía Nacional o defensa de ésta, ni se corresponden con las atribuciones de los titulares de los Poderes de la Unión.

Por el contrario, las funciones del cargo de titular de las Subdirecciones Regionales del Poder Judicial chiapaneco van encaminadas únicamente a ejecutar labores de administración de dicho ente estatal, es decir, tales atribuciones no van encaminadas a satisfacer una finalidad constitucionalmente válida para reservar el acceso a las personas con la nacionalidad mexicana por nacimiento, como sería asegurar la soberanía o seguridad nacional, ni tampoco se encuentran vinculadas con áreas estratégicas ni prioritarias del Estado.

²⁷ *"Artículo 128. Las personas titulares de las Subdirecciones Regionales del Centro Estatal tendrán las siguientes atribuciones:*

- I. Rendir al Director General del Centro Estatal, un informe sobre los asuntos que se inicien y concluyan por acuerdo de las partes en la Subdirección a su cargo, dentro de los cuatro primeros días de cada mes.*
- II. Asumir la dirección técnica de la Subdirección Regional que le corresponde, vigilando el cumplimiento de sus objetivos.*
- III. Determinar si los conflictos cuya solución se solicita a la Subdirección Regional a su cargo, son susceptibles de ser resueltos a través de los medios alternativos previstos en este código y, en su caso, designar al especialista que habrá de atenderlos.*
- IV. Supervisar y autorizar los convenios celebrados por las partes, con el fin de verificar que no se afecten derechos irrenunciables, ni la equidad entre las partes.*
- V. Dar fe de los convenios celebrados entre las partes ante los especialistas de la Subdirección a su cargo.*
- VI. Certificar los documentos que obren en los archivos de la Subdirección a su cargo.*
- VII. Vigilar que la información generada en la Subdirección Regional a su cargo se encuentre debidamente registrada en los sistemas informáticos que para tal efecto apruebe el Consejo de la Judicatura.*
- VIII. Las demás establecidas en este Título, la ley correspondiente, su reglamento y los acuerdos del Pleno del Consejo de la Judicatura. La adscripción y temporalidad de los Subdirectores Regionales, serán determinadas por el Consejo de la Judicatura, con base en las necesidades del servicio."*

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

Aunado a lo anterior, la disposición normativa controvertida, vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal²⁸, que se refiere **al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes** y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

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

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

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

Tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas

²⁸ “**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano: (...)

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

que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.²⁹

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.³⁰

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

Ahora bien, con el fin de verificar que la medida legislativa tiene un contenido prohibido de discriminación, se han establecido las siguientes directrices de escrutinio, toda vez que se trata de una discriminación con base en una categoría sospechosa, bajo los siguientes parámetros:

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

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con éste requisito de **escrutinio estricto de las normas que contienen categorías sospechosas**, lo anterior, ya que, no encuentra razonabilidad la exigencia de que el cargo de Subdirector Regional del Poder Judicial chiapaneco, exclusivamente deba ser cubierto por quienes ostentan la nacionalidad mexicana por nacimiento, dado que las funciones a realizar no

²⁹ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane, No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49"

³⁰ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

justifican una exigencia de este tipo, por lo tanto, resulta discriminatoria respecto de quienes son mexicanas o mexicanos por naturalización.

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

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

3. La distinción legislativa **debe ser la medida menos restrictiva posible** para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.³¹

Atendiendo a los elementos descritos, el precepto impugnado no justifica una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida ya que del contenido integral del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas se observa que tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del referido organismo, para lo cual la norma impugnada exige que la persona encargada de la titularidad de las Subdirecciones Regionales del Poder Judicial deba tener necesariamente la nacionalidad mexicana por nacimiento.

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

Así, la medida adoptada en la norma impugnada resulta discriminatoria, pues excluye, sin base constitucional, a las personas mexicanas por naturalización del acceso a un cargo público, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y

³¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."

ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los nacionales por nacimiento.

De lo anterior, se concluye que el artículo 127, fracción I, en la normativa “por nacimiento”, de Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las personas mexicanas por naturalización la capacidad de acceder al cargo público de titular de las Subdirecciones Regionales del Poder Judicial local, en igualdad de condiciones a las personas connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento y, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sea declarada inconstitucional por ser contraria a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

2. Requisito de no haber sido sentenciado por delito que amerite pena privativa de libertad de más de un año de prisión.

En lo que respecta al resto de las normas combatidas, este Organismo Nacional estima que resultan discriminatorias las exigencias de no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, así como de aquéllos consistentes en no haber incurrido en cualquier otro ilícito que lesione seriamente la buena fama del aspirante, con independencia de la pena impuesta.

Ello, ya que las disposiciones impiden, de manera injustificada, que las personas accedan a los cargos de titular de las Subdirecciones Regionales, Secretario General de Acuerdos y del Pleno, Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales, Secretario de Acuerdos, Secretario Instructor, Secretario de Causas, Secretario Proyectista o Actuario, Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar, Auxiliar de la Administración de Justicia, así como titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura, todos del Poder Judicial del Estado de Chiapas, con base en su condición social y/o jurídica.

Para explicar lo anterior, se estima pertinente transcribir cada una de las disposiciones combatidas por este Organismo Autónomo en el presente curso, para posteriormente explicar la inconstitucionalidad denunciada:

“Artículo 48. Para ser Secretario General de Acuerdos y del Pleno se requiere: (...)

*V. Gozar de buena reputación **y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año; pero si se tratare de otro delito que lesione seriamente***

la fama pública del aspirante, se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo cualquiera que haya sido la pena impuesta."

"Artículo 127. Para ser titular de las Subdirecciones Regionales se requiere: (...)

VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año; pero si se tratare de robo, peculado, concusión, cohecho, enriquecimiento ilícito, fraude, falsificación, falsedad en declaración ante la autoridad judicial, abuso de confianza, contra la salud, u otro que lastime seriamente su buena fama en el concepto público, habrá inhabilitación para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."

"Artículo 142. Para ser titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura, se requiere: (...)

V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año; pero si se tratare de otro delito que lesione seriamente la fama pública del aspirante, se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta. (...)."

"Artículo 206. Para ser Auxiliar de la Administración de Justicia se requiere: (...)

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione seriamente la fama pública del aspirante, se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta. (...)."

Como se advierte, los artículos 48, 127, 142 y 206, en las porciones combatidas de las fracciones precisadas, establecen los requisitos que deben cubrirse para estar en posibilidad de desempeñar los empleos de Secretario General de Acuerdos y del Pleno, titular de las Subdirecciones Regionales, titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura, así como Auxiliar de la Administración de Justicia.

No obstante, de la lectura de otras disposiciones de la ley, se advierte que los requisitos que se estiman discriminatorios también son exigibles para otros cargos del mencionado poder estatal, ya que remiten expresamente a una de las normas que se tilda de inconstitucional:

"Artículo 58. Para ser Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales, se requiere:

I. Cumplir con los mismos requisitos para ser Secretario General de Acuerdos y del Pleno de Distrito, a excepción de la edad que puede ser de veintiocho años.

II. Aprobar los cursos o exámenes del Instituto de Formación, Profesionalización y Carrera Judicial.

Estos mismos requisitos se observarán para ser Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar, a excepción de la experiencia mínima que será de tres años. Los Actuarios deberán contar con los requisitos previstos en el presente artículo, a excepción de la edad que será de veinticinco años, y de la experiencia mínima en el ejercicio de la profesión que será de un año. (...)."

"Artículo 74. Para ser Secretario de Acuerdos, Secretario Instructor, Secretario de Causas, Secretario Projectista o Actuario, se requiere:

I. Cumplir con los requisitos que se exigen a los Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales, con excepción de la edad, que será de veinticinco años. (...)."

Por tanto, la exigencia de no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, o de otro delito que lesione seriamente la buena fama, cualquiera que haya sido la pena impuesta, también es aplicable a otros empleos públicos, tales como secretario o secretaria General de Acuerdos de las Salas Regionales; de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar; y de Acuerdos, Instructor, de Causas, Projectista o Actuario

En cuanto al primer requisito previsto en los artículos 48, 127, 142 y 206, en las fracciones mencionadas, consistente en *no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*, este Organismo Nacional estima resulta sobreinclusivo, en razón de que las personas que han cometido cualquier delito, sea cual sea la gravedad de éste o independientemente de si se realizó dolosa o culposamente, quedan imposibilitadas para fungir como titular de las Subdirecciones Regionales, Secretario General de Acuerdos y del Pleno, Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales, Secretario de Acuerdos, Secretario Instructor, Secretario de Causas, Secretario Projectista o Actuario, Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar, Auxiliar de la Administración de Justicia, así como titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura

En este sentido, en los términos de la disposición impugnada, la persona que haya sido sentenciada por cualquier delito, sin atender más que a la pena que fue impuesta, quedará prácticamente impedida para aspirar a ocupar los cargos referidos.

Es necesario enfatizar que, si bien las citadas normas de alguna forma pareciera que acotan los requisitos en comento al prever que las personas que pretendan aspirar a los cargos de mérito deben haber sido sentenciadas por delito que merezca pena corporal de un año de prisión, lo cierto es que la disposición termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos, con independencia de que la conducta típica cometida se relacione o afecte el desempeño de las facultades de dicho servidor público.

En otros términos, no se toma en cuenta si las conductas ilícitas realizadas se encuentran vinculadas con las funciones a ejercer en los cargos en cuestión, o que constituyan un impedimento para realizar las labores que les correspondan.

Es decir, las disposiciones no se encuentran debidamente diseñadas en función de la naturaleza de los hechos que dieron lugar a los delitos cometidos o al bien jurídico tutelado por las normas penales que ameriten esa restricción.

Por tanto, las normas excluyen de forma injustificada a un sector de la población, incluso cuando el delito por el que fueron sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado estrechamente con las atribuciones que se desempeñarán en el cargo, de tal forma que les quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de ser seleccionadas para ocupar los cargos de titular de las Subdirecciones Regionales, Secretario General de Acuerdos y del Pleno, Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales, Secretario de Acuerdos, Secretario Instructor, Secretario de Causas, Secretario Proyectista o Actuario, Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar, Auxiliar de la Administración de Justicia, así como titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura.

En este sentido, resulta evidente que el requisito de no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal de más de un año de prisión, excluye de manera tajante a toda persona que haya realizado una conducta típica.

Consecuentemente, la norma constituye una hipótesis demasiado abierta y excesiva que impide de forma injustificada que determinadas personas ocupen cargos públicos, con base en su condición social y/o jurídica, en virtud de lo cual se les da un trato diferenciado frente a las demás personas.

Como se dijo, los artículos impugnados indican que no podrán acceder a los cargos antes mencionados quienes fueron condenados por delitos que ameriten pena de más de un año de prisión. Sin embargo, los preceptos no sólo restringen el acceso a los empleos públicos en función del tipo de pena impuesta, sino que además prevén que, si el aspirante fue sentenciado por un delito que lesione seriamente su buena fama, independientemente de la sanción impuesta, también quedarán imposibilitados para ocupar el cargo.

Esto implica que una persona no podrá desempeñarse en alguno de los empleos públicos a los que se refieren las normas si es que incurrió en cualquier infracción a

las leyes penales, incluso cuando le haya sido impuesta la pena mínima o el ilícito fuere cometido culposamente, si es que la autoridad o ente que califique el cumplimiento de los requisitos considera, a su juicio, que el hecho generador de la sanción lesionó seriamente su buena fama.

Por ello, esta Comisión Nacional estima que el uso de la expresión "*seriamente su buena fama*" resulta amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva en la medida de que será el operador jurídico quien determine en qué casos la comisión de un determinado delito ha restado honorabilidad o reputación a una persona.

Lo anterior es así porque el texto de la norma exige que la fama de una persona que pretenda aspirar al desempeño de los cargos mencionados se encuentre lesionada, dañada o perjudicada, pasando por alto que la buena o mala fama no puede tener una connotación o significado uniformemente aceptable para todos, toda vez que este concepto entraña una valoración eminentemente subjetiva.

En ese tenor, el que los artículos 48, 127, 142 y 206, en las fracciones impugnadas, permitan que una persona no pueda ocupar los cargos de titular de las Subdirecciones Regionales, Secretario General de Acuerdos y del Pleno, Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales, Secretario de Acuerdos, Secretario Instructor, Secretario de Causas, Secretario Proyectista o Actuario, Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar, Auxiliar de la Administración de Justicia, así como titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura, si es que se considera que el delito cometido lesiona su "*seriamente su buena fama*", sin que se precise qué se entiende por esto último, dejan que sea la autoridad quien califica el perfil de los aspirantes quien determine de manera subjetiva lo que a su consideración constituye dicho requisito.

Ello se traduce en una medida arbitraria, pues dada la amplitud del precepto cualquier delito cometido, incluidos los culposos o aquellos que por su comisión sólo ameritaron una penalidad mínima, pueden ser considerados como elementos que mermen la reputación o renombre de una persona a juicio de otra, impidiendo que accedan a esos cargos.

Por tanto, ante la ambigüedad del requisito en mención, se vulnera el derecho de seguridad jurídica de las personas que aspiren a desempeñar como titular de las Subdirecciones Regionales, Secretario General de Acuerdos y del Pleno, Secretario

General de Acuerdos de las Salas Regionales, Secretario de Acuerdos, Secretario Instructor, Secretario de Causas, Secretario Proyectista o Actuario, Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar, Auxiliar de la Administración de Justicia, así como titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura, ya que no les brinda certeza acerca de lo que dicho concepto significa, pues como ya se ha apuntado, se trata de una exigencia cuya determinación depende de valoraciones subjetivas acerca de lo que se considera bueno o malo, severo o grave o intrascendente.

Esta Comisión Nacional toma en cuenta que existen delitos que sean de tal gravedad que sí pueden afectar la honorabilidad de una persona y, en consecuencia, impactar negativamente en la percepción de la prestación del servicio público por parte de la sociedad.

No obstante, las nomas impugnadas no expresan un sentido normativo acotado, de forma que la amplitud de las disposiciones da pauta a que se impida el acceso a un empleo o cargo sea cual sea el delito de que se trate, si es que otros determinan que por ese hecho no se tiene buena fama.

En ese sentido, la norma privilegia un aspecto subjetivo al prever un concepto que atiende a una valoración social de lo que debe ser considerado bueno o malo, y no a un elemento objetivo, como a la gravedad de los delitos por su grado de afectación a la sociedad.

Hasta lo aquí expuesto, resulta inconcuso que la norma otorga un trato diferenciado a las personas para ser seleccionadas como titular de las Subdirecciones Regionales, Secretario General de Acuerdos y del Pleno, Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales, Secretario de Acuerdos, Secretario Instructor, Secretario de Causas, Secretario Proyectista o Actuario, Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar, Auxiliar de la Administración de Justicia, así como titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la entidad, a quienes hayan sido condenadas por cualquier delito que amerite una pena privativa de libertad de más de un año, o que lesionen seriamente su buena fama, aun cuando ya hubieren compurgado su sanción, otorgándoles un trato inferior respecto a las demás personas que no hayan recibido una condena similar.

Además, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido sancionada por la comisión de un delito, forma parte de su vida privada, de su pasado y su

proyección social; por tanto, no es constitucionalmente válido que por esa razón se les excluya de participar para ocupar cargos o puestos públicos.

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

La exigencia de este tipo de requisitos tiene por efecto estigmatizar a aquellas personas que deseen participar en prestando sus servicios en el sector público, al exigir que no cuenten con ningún tipo de infracciones a las leyes penales, por más insignificantes que estas sean, lo cual atenta contra los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

Escrutinio estricto de los requisitos impugnados.

Ahora bien, al alegarse una vulneración al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, esta Comisión Nacional estima que los requisitos exigidos en las normas impugnadas deben ser entendidos como una disposición que contienen una categoría sospechosa.

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

En este punto conviene enfatizar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, **f) condición social**, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, **i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.**

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

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

En efecto, para poder establecer si una norma o política pública contempla una distinción, restricción o exclusión explícita que genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social —con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales—, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación.

Entre los referidos factores se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.³²

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que **-de manera no limitativa-** existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.³³

³² Tesis P. VIII/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 254, del rubro: *"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES."*

³³ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

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

En el caso concreto, se estima que las normas discriminan con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que han sido condenadas por delitos que ameriten una pena de prisión por más de un año o lesionen su buena fama, según corresponda al cargo específico, por lo que, quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser seleccionadas para el ser designadas como titular de las Subdirecciones Regionales, Secretario General de Acuerdos y del Pleno, Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales, Secretario de Acuerdos, Secretario Instructor, Secretario de Causas, Secretario Proyectista o Actuario, Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar, Auxiliar de la Administración de Justicia, así como titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura, todos del Poder Judicial de Chiapas.

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

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

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.³⁴

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio

³⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”

ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

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

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

En el caso concreto, las normas impugnadas no cumplen con el primer nivel de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir que las personas no hayan sido condenadas por delitos intencionales o que ameriten pena privativa de prisión por más de un año, o de aquellos que lesionen su buena fama, para fungir como titular de las Subdirecciones Regionales, Secretario General de Acuerdos y del Pleno, Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales, Secretario de Acuerdos, Secretario Instructor, Secretario de Causas, Secretario Projectista o Actuario, Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Auxiliar, Auxiliar de la Administración de Justicia, así como titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura.

Lo anterior, dado que no hay un mandato dentro de la propia Constitución Federal que exija requisitos de esa índole para este tipo de actividades. Aunado a que las atribuciones que le corresponden no justifican restricciones tan amplias; por lo tanto, la norma no supera la primera fase del test y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

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

En suma, atendiendo a los elementos descritos, las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, por lo que indiscutiblemente no supera un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

En conclusión, los artículos 48, fracción V, 127, fracción VI, 142, fracción V y 206, fracción IV, de la ley impugnada son discriminatorias por generar una distinción injustificada, exclusión o preferencia arbitraria e injusta entre las personas que han sido en algún momento sentenciadas por la comisión de un delito doloso y ya han cumplido con tal sanción.

Adicionalmente, a juicio de esta Institución Autónoma, las disposiciones impugnadas contraviene el principio de reinserción social³⁵, ya que la fracción refiere a no haber sido condenado por delito intencional o que amerite una pena de prisión por determinada temporalidad o lesionen la buena fama, las cuales tienen como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas por esos supuestos queden impedidas para acceder a los multirreferidos cargos públicos en el Poder Judicial del Estado de Chiapas, incluso en el caso de que los delitos de los que se trata no se relacionen con la función a desempeñar.

Por todo lo expuesto, lo procedente es que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez los artículos 48, fracción V, 127, fracción VI, 142, fracción V y 206, fracción IV, en las porciones impugnadas del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

TERCERO. Los Títulos Segundo, *“De la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial”* y Tercero, *“De la Destitución y Remoción de los Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado”*, ambos del Libro Quinto del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, regulan los supuestos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial local, así como las sanciones y el procedimiento correspondiente para su fincamiento.

³⁵ Jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro y texto siguientes: **“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Sin embargo, el régimen de responsabilidades administrativas previsto por el legislador distorsiona el sistema establecido por la Constitución Federal y la Ley General en esa materia, aunado a que la legislatura local no cuenta con la habilitación constitucional para establecer reglas del procedimiento sancionatorio en la materia ni para establecer nuevas conductas sancionables.

Por tanto, dicha regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto del régimen de faltas administrativas graves y del procedimiento previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual constituye el ordenamiento marco en dicha materia.

En el presente concepto de invalidez se argumentan las razones por las que este Organismo Constitucional estima que los títulos señalados, en su integridad, del Libro Quinto del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, transgreden el derecho fundamental de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

Para tal efecto, debe tomarse en consideración que en el primer concepto de invalidez del presente escrito fueron expuestos los alcances y el parámetro de regularidad constitucional que sustenta doctrinal y jurisprudencialmente los argumentos relacionados con el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Atento a ello, en obvio de repeticiones innecesarias, se solicita a ese Tribunal Constitucional, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el primer concepto de invalidez, en relación con dichas garantías reconocidas artículos 14 y 16 constitucionales, las cuales como ya se mencionó, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, enseguida se sintetizarán diversas cuestiones relacionadas con el diseño constitucional del sistema de responsabilidades administrativas que se incorporó en nuestra Norma Fundamental en el año 2015, para posteriormente abordar en particular las razones por las que esta Comisión Nacional estima que las contradicen y deben ser declaradas inválidas.

A. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Previo a exponer los motivos que conducen a considerar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, esta Comisión Nacional estima necesario partir de la emisión del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos³⁶ de nuestra Constitución a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.³⁷

Las diversas modificaciones a la Constitución Federal sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción y fue producto de más de dos años de estudios, análisis y debates, en los cuales todos los grupos parlamentarios, representados en el Congreso de la Unión, hicieron esfuerzos importantes, presentando iniciativas y estableciendo las discusiones con especialistas en la materia.³⁸

En tal virtud, se establecieron los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la actuación armónica y coordinada de diversas autoridades, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, cuya

³⁶ Artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁷ Véase la discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

³⁸ Ídem.

ejecución se encuentra a cargo de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los tribunales federal y estatales de justicia administrativa para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves.³⁹

Ahora bien, la Norma Fundamental, en la fracción III de su artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos. Asimismo, para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIX-V, facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las **responsabilidades administrativas de los servidores públicos**, sus obligaciones, las **sanciones aplicables** por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los **procedimientos para su aplicación**.

Es decir, con la reforma constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción –entre otras cosas– se establecieron los principios constitucionales por los cuales se regirá la materia de responsabilidades de los servidores públicos, y se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir una ley encargada de desarrollar los principios enunciados en el párrafo anterior, todo ello, con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y principalmente eficiencia al referido Sistema.

Bajo ese mandato constitucional fue que el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual se encarga de desarrollar los principios fundamentales en la materia que regula. Enseguida se abordarán en particular algunas consideraciones respecto de esta legislación.

De manera preliminar, debe establecerse que la Ley General de Responsabilidades Administrativas es de especial relevancia constitucional pues su objeto es servir de parámetro de validez de otras normas, al regular los procesos de producción normativa. Por lo anterior, las leyes que emitan los órganos legislativos locales deben ajustarse a lo que ésta dispone para ser válidas.

³⁹ *Ídem*.

Lo anterior es así en virtud de que en el sistema constitucional mexicano existen materias exclusivas de un nivel de gobierno y otras que son concurrentes. En caso de concurrencia, hay ocasiones en que la Norma Suprema establece que el Congreso de la Unión será el que distribuya los distintos aspectos de la materia que corresponderá regular a cada uno de los órganos legislativos locales. Tal distribución se hace mediante leyes marco o generales, como lo es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la materia que nos ocupa, si bien tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales se encuentran habilitados para legislar en materia de responsabilidades administrativas, éstas últimas deben hacerlo conforme a los parámetros establecidos por la ley marco expedida por aquella autoridad federal.

Es importante mencionar que la citada Ley General cumple con el mandato que establece la fracción III del artículo 109 de la Norma Fundamental, consistente en clasificar las faltas administrativas en graves y no graves.

Respecto de las primeras, el precepto constitucional invocado precisa que serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y deberán ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Por otro lado, la norma constitucional indica que la Ley General establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como de no gravedad que realicen los órganos internos de control.

De dichas prescripciones constitucionales se desprende el imperativo para el Congreso General de la Federación de emitir el ordenamiento legal que establezca la clasificación de los ilícitos que generen responsabilidad administrativa como graves y no graves.

Asimismo, la disposición de la Constitución Federal en cita establece que las sanciones que se les puede imponer a los servidores públicos como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa, son las siguientes: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como otras de carácter económico, cuyo establecimiento será de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Así, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en observancia del citado precepto constitucional, establece en el Título Tercero, denominado “De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves”, las faltas administrativas no graves y de las faltas administrativas graves de los servidores públicos, respectivamente, en sus capítulos I y II —de los artículos 49 al 64 Bis—.

Acorde a lo expuesto, dichas disposiciones constituyen el marco que deberán observar las legislaciones locales, en sus respectivos ordenamientos, ya que la intención del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue establecer un sistema homologado en todas las entidades federativas, con la finalidad de generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad del mismo; por ende, no resulta admisible que las legislaturas locales lo alteren, distorsionen o contravengan.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los Títulos Segundo “*De la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial*” y Tercero “*De la Destitución y Remoción de los Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado*”, ambos del Libro Quinto del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que varían los supuestos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial local, así como las sanciones y el procedimiento correspondiente que ya se encuentran contenidas en la ley marco.

Tal circunstancia distorsiona y resulta contraria a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, a lo que señala la propia Constitución Federal en el diseño del sistema de sanciones y régimen competencial en tal materia, ocasionando que las sujetos a los que dirige la norma no tengan certeza de cuáles serán las normas aplicables si es que incurrir en las conductas sancionables, así como el procedimiento conducente, pues existen dos parámetros distintos para su determinación.

Así, la regulación local emitida en materia de faltas administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos que prestan su servicio al Poder Judicial local contradice el sistema constitucional regulado por la Ley General de la materia, como se expondrá más adelante.

A efecto de demostrar lo anterior, es menester referir de forma sintética lo que regulan los títulos combatidos, para posteriormente explicar las razones por las cuales se estima que resultan inconstitucionales.

El Título Segundo denominado “*De la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial*”, del Libro Quinto del Código impugnado, se integra de los siguientes capítulos:

- Capítulo I, “De la Responsabilidad”
 - Se integra por el artículo 230. Tal numeral enlista las hipótesis que serán consideradas causas de responsabilidad para los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura
- Capítulo II, “De las denuncias por faltas administrativas”.
 - Se compone de los artículos 231 a 235.
 - Señala cómo se iniciará el procedimiento para determinar la responsabilidad de los servidores públicos del dicho Tribunal y Consejo, así como el trámite que se dará a la denuncia o queja respectiva por las instancias competentes; así como los requisitos mínimos que debe contener la denuncia o queja.
- Capítulo III, “Del procedimiento”.
 - Se compone de los artículos 236 a 237.
 - Detalla cómo se sustanciará el procedimiento de responsabilidad administrativa, indicando los plazos a los sujetos las actualizaciones procedimentales por las partes, los entes competentes en cada caso, la posibilidad de celebrar la audiencia de pruebas, entre otras cuestiones.
 - Se precisan algunas cuestiones relativas a la resolución administrativa que se emita y lo relativo a la notificación de la misma a las partes.
- Capítulo IV, “De las Sanciones”.
 - Se integra únicamente por el artículo 238, el cual determina las sanciones que podrán ser aplicadas por la comisión de una responsabilidad administrativa, además de señalar que, de tratarse de un hecho constitutivo de delito, se hará el conocimiento del Ministerio Público.

- Capítulo V, “De las causas de improcedencia”.
 - Se compone del artículo 239, que indica los casos en los que será declarada la improcedencia de la responsabilidad administrativa.
- Capítulo VI, “De las causas de sobreseimiento”.
 - El artículo 240 prevé las hipótesis que se consideran causas de sobreseimiento de responsabilidad administrativa.
- Capítulo VII, “De la Prescripción”.
 - El numeral 241 determina cuándo prescribe las sanciones administrativas previstas en el Código de mérito.

Por otra parte, el Título Tercero, intitulado “*De la Destitución y Remoción de los Servidores Públicos del Poder Judicial Del Estado*”, del Libro Quinto del multicitado Código, abarca lo siguiente:

- Capítulo único, “De la destitución”.
 - Se integra de los artículos 244 a 247.
 - Las disposiciones indica qué órgano aplicará la sanción de destitución y en qué casos. De igual modo, prevé en qué hipótesis se podrá ordenar la remoción en el cargo. Señala que los efectos de la destitución o remoción será la separación del cargo que corresponda, y que los procedimientos, mecanismos y demás actos relativos a la aplicación de dichas sanciones se estará a lo previsto en el reglamento y en los lineamientos o acuerdos que emita el Pleno del Consejo de la Judicatura.

Como se advierte de lo que antecedente, los títulos del Código cuya inconstitucionalidad se demanda medularmente tiene el objeto de regular los supuestos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial local, así como las sanciones y el procedimiento correspondiente para su fincamiento.

Por ende, para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta evidente que el Congreso local legisló en torno a materias específicas que ya se encuentran previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En primer lugar, la mencionada ley marco establece en su Título Tercero, Capítulos I y II, las faltas administrativas no graves y graves en que pueden incurrir los servidores públicos. Contrario a lo anterior, el Capítulo I del Título Segundo del Libro Quinto del Código impugnado, también prevé los supuestos por hechos que serán considerados como faltas administrativas.

Sin embargo, de la confrontación del Código impugnado y la Ley General se advierte que las conductas prohibidas por el legislador estatal no se adecuan a las previstas por el legislador federal en la mencionada Ley marco, con lo cual resulta inconcuso que se alteró el sistema en materia de responsabilidades que rige en nuestro país.

Lo anterior, dado que estableció hipótesis de responsabilidades administrativas no previstas en la Ley General, y tampoco las clasifica tomando en cuenta su gravedad.

Aunado a lo anterior, también se observa que el legislador chiapaneco alteró las sanciones que podrán imponerse a los servidores públicos que cometan esos hechos sancionables, en virtud de que en el artículo 238 del Código impugnado indica sanciones que tampoco se encuentra reguladas en la Ley General, tales como el apercibimiento público o privado, o bien, no se ajustan a las establecidas en la ley marco relativa.

Así, el Código combatido no hace una distinción entre sanciones en atención a la gravedad de las conductas, y varía las condiciones en que otras serán impuestas. Por ejemplo, la fracción III del artículo 238 de dicha ley local, señala que la sanción económica podrá ser de tres a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), mientras que la Ley General sólo prevé la imposición de una sanción económica en faltas graves **si le generó beneficios económicos al servidor público**, siendo el monto de este aprovechamiento el que servirá de base para su cuantificación.⁴⁰

⁴⁰ *“Artículo 79. En el caso de que la Falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior.*

El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la Falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad

Asimismo, el Código en comento estatuye en la fracción III del artículo 238 que la suspensión del cargo será hasta por un mes sin goce de sueldo; por otra parte, la Ley marco indica que se podrá imponer la suspensión en faltas graves y no graves, en el primer caso de treinta a noventa días⁴¹, y en el segundo, de uno a treinta días naturales.⁴²

Concretamente, el Título Tercero del Libro Quinto del Código mencionado, regula cuestiones relativas a la destitución del cargo. Al respecto, se indica que se trata de una sanción que será impuesta por el Pleno del Consejo de la Judicatura a los servidores públicos que incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de su cargo, de las contempladas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido a las observaciones o amonestaciones que se les hagan por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos; o por resolver las controversias contra constancia de autos o error judicial inexcusable.

Sobre lo anterior, el legislador chiapaneco soslaya que la Ley General prevé la sanción de destitución por faltas administrativas graves y no graves, estableciendo que las autoridades competentes para imponerla será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o bien, la Secretaría de la Función Pública o los Órganos internos de control, respectivamente.

En esa misma línea, el Título Segundo del Libro Quinto del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas contiene capítulos dedicados a regular el trámite o procedimiento que se sustanciará para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, tales como el inicio del mismo, las fases que integran el procedimiento, las causas de improcedencia y de sobreseimiento, y la prescripción.

de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables."

⁴¹ "Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en: (...) La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales. (...)".

⁴² "Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes: (...) La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales. (...)".

Sin embargo, se trata de tópicos que ya fueron regulados por el Congreso de la Unión, mediante la expedición de la Ley General relativa, en el Libro Segundo, Títulos Primero y Segundo.

En contraste con lo dispuesto en la Ley marco, se advierte que el legislador local no sólo no armonizó su legislación con el ordenamiento general en la materia, sino que alteró y modificó el procedimiento y sus fases, así como la regulación de las causas de improcedencia, de sobreseimiento y prescripción, apartándose completamente del sistema general en materia de responsabilidades administrativas.

En otros términos, el Congreso local configuró un sistema específico y diferenciado en materia de responsabilidades aplicable únicamente a los trabajadores de los órganos del Poder Judicial de la entidad, lo cual ineludiblemente genera una distorsión en el sistema general, puesto que ello implica la configuración de un régimen de responsabilidades especial para los servidores públicos dicho poder local diverso al que será aplicable para el resto de los otros poderes y organismos de las demás entidades federativas.

Lo anterior no sólo se reafirma en el sentido de que el Código impugnado no se ajusta a la regulación prevista en la Ley General, sino que inclusive ni siquiera contempla su aplicabilidad. Al contrario, los artículos 1, segundo párrafo, 30, segundo párrafo, 133, 162, fracciones V y VIII, 230, fracción XV, 241, último párrafo, y 244, señalan como supletoria y remiten en muchos casos exclusivamente a la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, lo cual inclusive genera mayor inseguridad jurídica, dado que existen en la entidad -además de lo dispuesto en la Ley General de la materia- dos regímenes de responsabilidades locales.

Lo anterior propicia falta de seguridad jurídica toda vez que de acuerdo el Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de ese poder local, se aplicará el ordenamiento en comento, y en los casos que éste prevé, la ley de responsabilidades administrativas chiapaneca.

Al margen de lo anterior, la Ley General tiene aplicación directa en la entidad, pues recordemos que su objeto es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno **para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos**

incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así **como los procedimientos para su aplicación.**

Por todo lo anteriormente expuesto, resulta evidente que el legislador chiapaneco no se ajustó al parámetro previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas respecto a las conductas calificadas como faltas no graves y graves, pues, tal como se apuntó, distorsiona y se contrapone a lo dispuesto por la ley marco, la cual es la única que, por mandato Constitucional, puede determinar los actos que se consideraran faltas administrativas y a los cuales deben ajustarse las normas locales.

En este punto resulta importante traer a colación que durante el proceso legislativo de reforma a la Norma Suprema en materia de combate a la corrupción, al momento de discutir la manera en que se iba a redactar el precepto que le otorga la facultad al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se dejó muy claro que, **para garantizar una efectiva homologación, se tenía que establecer claramente que le corresponde al legislador federal fijar las conductas, sanciones y procedimientos** para sancionar estos actos y que en ejercicio de su facultad de distribución de competencias podía determinar la subsistencia de las sanciones previstas en ordenamientos federales y locales, siempre que no fueran contrarias a las señaladas en la Ley General de la materia.

En este orden de ideas, es inconcuso que el Poder Reformador de la Norma Suprema tuvo la intención de otorgar al Congreso de la Unión la facultad amplia para determinar cuáles serán las conductas básicas que resulten necesarias para garantizar el desarrollo eficiente de la función pública y así velar por el debido ejercicio de los recursos públicos, que contemplen las herramientas y esquemas necesarios de colaboración entre autoridades para la adecuada investigación de las faltas administrativas.

Es así que **corresponde al Congreso de la Unión** la facultad, en su carácter de autoridad del orden constitucional el **determinar los aspectos sustanciales y adjetivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno.**

Contrario a lo anterior, el legislador local al expedir Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, además de establecer nuevos supuestos que darán lugar a faltas administrativas de los servidores públicos adscritos a mencionado Poder Judicial local., así como los procedimientos conducentes instituyéndolos de forma diferenciada, distorsionada y contraria a los supuestos previstos por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Adicionalmente a lo anterior, esta Comisión Nacional estima que el hecho de que el Congreso local haya establecido diversos supuestos como faltas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en una ley diversa a su legislación local en la materia, también impacta perjudicialmente en la seguridad jurídica de las personas en la entidad, toda vez que genera dos fuentes normativas respecto de un solo tópico, generando falta de homologación y armonización jurídica que permita a los destinatarios de la norma conocer las hipótesis específicas que constituyen las infracciones respectivas.

Por todo lo anterior, artículos y títulos impugnados del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas resultan contrarios al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al establecer faltas administrativas y el correspondiente procedimiento para su imposición y determinación de forma distorsionada y contraria a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, a la Constitución Federal, por lo que debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en el presente medio de control constitucional, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el 19 de agosto de 2020, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Chiapas del 19 de agosto de 2020, que contiene el Decreto 263 por el que se expidió el Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 18 de septiembre de 2020.


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

LMP

