

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, 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 Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a los licenciados César Balcázar Bonilla y Joel Escobedo Ríos; así como a Giovanna Gómez Oropeza, Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona, y Berenice Vazquez Botello; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículo 123, fracción I, en la porción normativa “*Ser ciudadano mexicano por nacimiento*”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto 020, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del mismo Estado, el día 31 de enero de 2018.

Para mayor claridad, en seguida se transcribe el texto del artículo materia de esta impugnación:

“Artículo 123. – Tratándose de organismos descentralizados, el Director General será designado por el Presidente Municipal, previa aprobación del Cabildo. Cuando el organismo se constituya como entidad pública intermunicipal, el Director General será designado por el Ejecutivo del Estado, de entre las propuestas que formulen la mayoría de los Ayuntamientos que conformen el organismo.”

(...)

Para ser Director General de un organismo descentralizado se requiere:

- I. **“Ser ciudadano mexicano por nacimiento”** en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación.
- II. (...)
- III. (...)
- IV. (...).

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 5, 14 y 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 25 inciso c) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículos 2 y 6 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Artículos 1, 2, 3 y 4 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad.
- Derecho a la no discriminación.

- Derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos.
- Principio *pro persona*.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 123, fracción I, en la porción normativa “Ser ciudadano mexicano por nacimiento”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 020, publicado en el Periódico Oficial Gobierno del mismo Estado en mención, el día 31 de enero de 2018.

VII. Oportunidad en la promoción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas, el día 31 de enero de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 1 de febrero de 2017 al viernes 2 de marzo de 2018. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**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 al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*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 (...).”*

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce en su artículo 1° el derecho a la igualdad y consagra la prohibición de discriminación motivada por 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 cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, dicha prohibición categórica de discriminación se encuentra adicionalmente establecida a nivel internacional en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24), y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 26). Asimismo la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia precisa en su artículo 1° que la discriminación es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados.

Dicha regulación prohibitiva de distinguir de manera injustificada trae aparejada, una serie de obligaciones imputables al Estado, consistentes en prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluyendo la denegación del acceso a cualquiera de los derechos sociales, económicos y culturales, como lo es el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado.¹

Ahora bien, resulta contrario a este marco garante del derecho a la igualdad y prohibitivo de distinción con base en categorías sospechosas, las medidas legislativas que menoscaben el ejercicio pleno de derechos de las personas, con base en distinciones injustificadas. Tal es el caso de la disposición normativa impugnada, contenida en la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 020, publicado en fecha 31 de enero de 2018, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas.

El artículo 123, en su fracción I, en la porción normativa “*Ser ciudadano mexicano por nacimiento*”, de la misma ley, vulnera el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación con base en el origen nacional de las personas, al establecer también como uno de los requisitos a cumplir para poder ejercer el

¹ Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

cargo de Director General de un organismo descentralizado, el ser ciudadano mexicano por nacimiento, **excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no sea adquirida por nacimiento.**

Lo anterior, representa una distinción injustificada respecto de aquellos connacionales por naturalización, tal y como lo prevé el artículo 30 Constitucional, en donde se establece las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.

De conformidad, con lo dispuesto por el artículo 34 de la Norma Suprema, son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos, sin importar el origen de dicha calidad, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. En ese sentido, los mexicanos naturalizados que cumplan dichas características cuentan con la ciudadanía plena con todos los derechos y obligaciones que ello implica, pues así lo establece la Constitución Federal.

En este sentido, el artículo 123, fracción I, en la porción normativa "Ser ciudadano mexicano por nacimiento", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano, por excluir a aquellas personas cuya nacionalidad mexicana por naturalización (aun cuando el ejercicio del cargo de Director General de un organismo descentralizado no responde al supuesto de justificar exigir ser mexicano por nacimiento).

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. La fracción I, de la porción normativa "Ser ciudadano mexicano por nacimiento", del artículo 123, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración del Estado de Chiapas, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, al establecer como requisito para ejercer el cargo de Director General de un organismo descentralizado, el ser ciudadano mexicano por nacimiento,

excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no sea adquirida por nacimiento.

El punto que se aborda en el presente concepto de invalidez, consiste en demostrar la incompatibilidad del artículo 123, en su fracción I, en la porción normativa que señala “**Ser ciudadano mexicano por nacimiento**”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, respecto del marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país.

Para tal efecto, conviene precisar que la disposición impugnada se encuentra inmersa en el Capítulo II, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, mismo que regula la Administración Pública Paramunicipal, precisando que los organismos descentralizados estarán a cargo de un Director General, quien, de acuerdo al artículo 123, fracción I, para poder ejercer dicho cargo, se deben cubrir los siguientes requisitos:

- I. **Ser ciudadano mexicano por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación.
- II. Haber desempeñado cargos de niveles ejecutivo, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencias en el área administrativa correspondiente.
- III. No haber sido sentenciado por delito intencional.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto.

Específicamente por cuanto al primer requisito consistente en ser mexicano ***por nacimiento*** se advierte que el mismo, constituye en una exigencia desproporcional e injustificada, que coloca a los mexicanos por naturalización en una situación de exclusión respecto de los mexicanos por nacimiento, concretamente, una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1° de la Constitución Federal.

Consecuentemente este requerimiento se asimila con las categorías sospechosas prohibidas en dicho precepto constitucional, específicamente la

prohibición de discriminación por origen nacional, ya que dicho requisito pretende acreditar que la persona nació en territorio mexicano. A continuación, se demostrará que dicho requisito resulta una exigencia incompatible con el andamiaje de protección que otorgan la Constitución y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado mexicano.

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

Tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características².

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 insertos³

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

² 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

³ 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.

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

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con este punto del escrutinio estricto de las normas que contienen categorías sospechosas, lo anterior, ya que, no encuentra razonabilidad la exigencia de que el cargo de Director General de un organismo descentralizado para el Estado de Chiapas, exclusivamente deba ser cubierto por quienes son mexicanos por nacimiento, dado que las funciones a realizar no justifican una exigencia de este tipo, por lo que resulta discriminatorio respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

- b) 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 norma impugnada **no está conectada con la consecución de objetico constitucional alguno**.

- c) La distinción legislativa **debe ser la medida menos restrictiva posible** para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.⁴

⁴ Tesis: 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**.

Atendiendo a los elementos descritos la norma impugnada, no justifica una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida ya que del contenido integral de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas; se observa que esta tiene por objeto establecer facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas de los organismos descentralizados del Estado de Chiapas, a fin de emitir, avalar, negociar y cobrar judicialmente títulos de crédito; formular querellas y otorgar perdón; ejercitar y desistir de acciones judiciales, inclusive de juicio de amparo; comprometer asuntos de arbitraje y celebrar transacciones; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial, estrictamente necesario que el Director General, debe ser necesariamente mexicano por nacimiento.

Bajo estas directrices, la norma impugnada no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de los naturalizados mexicanos en la selección de dicho personal no obedece a ninguna razón objetiva, ya que es el único criterio que se advierte de la ley para realizar la distinción es el origen nacional.

Esto es, si frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las personas pertenecientes a estas categorías sospechosas, ese Alto Tribunal ha sostenido que el juez constitucional está obligado a realizar un control estricto sobre tales, en tanto que se presumen discriminatorias, en el supuesto contrario, esto es, al analizarse una distinción con base en la identificación de un grupo vulnerable a efecto de otorgarle un trato preferencial garantizando con ello la igualdad material frente a determinada situación, es lógico que el examen constitucional sea más laxo.

Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34 constitucional son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos, sin importar el origen de dicha calidad, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Por ende, los mexicanos naturalizados que cumplan dichas

características, son ciudadanos mexicanos con todos los derechos y obligaciones que ello implica, pues así lo establece la Constitución Federal.

En congruencia, el artículo 30 Constitucional establece las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.

Artículo. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A). - Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B). - Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Al respecto, 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.

Por ello, no son criterios con base en los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, a menos que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.⁵

Es así que en el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, el género, la edad, la raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que atente contra la dignidad humana, pilar esencial y fundamental del Estado de Derecho, cuyo valor consagra la Constitución Federal, y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental.

Este principio de no discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, el cual deben proteger y respetar en cualquier acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio. Por tanto, todo poder de gobierno queda obligado a respetar el derecho de no discriminación en toda circunstancia, sobre todo cuando emite normas dirigidas a un sector de la población que social e históricamente ha sido víctima de discriminación como son las personas con un origen étnico o nacional distinto.

Sobre estos aspectos destaca, la Recomendación General N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la cual se afirmó lo siguiente:

“I. Responsabilidades de los Estados Partes en la Convención

1. En el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención se define la discriminación racial. En el párrafo 2 del artículo 1 se prevé la posibilidad de distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos. El párrafo 3 del artículo 1 declara que las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o

⁵ Amparo directo en revisión 6606/2015. 8 de junio de 2016. Unanimidad. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Guadalupe Adriana Ortega Ortiz.

naturalización no podrán establecer discriminación contra ninguna nacionalidad en particular;”

(...)

“3. En virtud del artículo 5 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Aunque algunos de esos derechos, como el derecho de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, pueden limitarse a los ciudadanos, los derechos humanos deben, en principio, ser disfrutados por todos. Los Estados Partes se obligan a garantizar la igualdad entre los ciudadanos y no ciudadanos en el disfrute de esos derechos en la medida reconocida en el derecho internacional;”

“4. Con arreglo a la Convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la Convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria;”

(...)

Recomienda, basándose en estos principios generales, que los Estados Partes en la Convención, con arreglo a sus circunstancias específicas, adopten las medidas siguientes:

I. Medidas de carácter general

6. Examinar y revisar la legislación, según proceda, a fin de garantizar que esa legislación cumpla plenamente la Convención, en particular en relación con el disfrute efectivo de los derechos mencionados en el artículo 5, sin discriminación alguna;

7. Garantizar que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos,

independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos;

8. Prestar mayor atención a la cuestión de la discriminación múltiple con que se enfrentan los no ciudadanos, en particular respecto de los hijos y cónyuges de los trabajadores no ciudadanos, abstenerse de aplicar normas distintas de trato a las mujeres no ciudadanas que son cónyuges de ciudadanos y a los varones no ciudadanos que son cónyuges de ciudadanas, informar, en su caso, sobre esas prácticas y tomar todas las medidas que sean necesarias para suprimirlas;

9. Velar por que las políticas no tengan el efecto de discriminar contra las personas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico;

10. Velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos;

Por ello, se afirma que la disposición normativa combatida genera supuestos de discriminación por motivos de origen nacional, en tanto que se trata de una distinción que tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, que en este caso es el ejercicio de un cargo público. Por tanto, es importante reiterar que la norma impugnada es discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta en las instituciones.

b) Reserva exclusiva de cargos públicos.

La Constitución Federal en su artículo 32 señala que el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, sin embargo, no pasa inadvertido que también tiene origen constitucional la prohibición de discriminación por origen nacional, no resultan

contrarias, sino que obedece a supuestos distintos que la misma Norma Fundamental prevé.

Ello, atendiendo a que, 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 exigirle un requisito de nacionalidad deriva de que el ejercicio de tales cargos 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. 6⁶

Sobre esta base, es notorio que las obligaciones⁷ del Director General de un organismo descentralizado, no trastocan la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, a decir que la propia Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.

⁶ Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

⁷ **Artículo 123.** Tratándose de organismos descentralizados, el Director General será designado por el Presidente Municipal, previa aprobación del Cabildo. Cuando el organismo se constituya como entidad pública intermunicipal, el Director General será designado por el Ejecutivo del Estado, de entre las propuestas que formulen la mayoría de los Ayuntamientos que conformen el organismo.

Los Directores Generales de los organismos descentralizados, estarán facultados expresamente en las leyes o decretos de creación para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, decreto de creación o reglamento interno; emitir, avalar, negociar y cobrar judicialmente títulos de crédito; formular querellas y otorgar perdón; ejercitar y desistir de acciones judiciales, inclusive de juicio de amparo; comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que le expida al mandatario.

(...)

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**, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezcan en ley por el 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 instituir clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

Así se ha pronunciado el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional en la Tesis que se cita a continuación P.II/2013 (9ª.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en marzo de 2013, Materia Constitucional Décima Época, página 376, del rubro y texto siguientes:

“NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS. BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD. El artículo 32, párrafo segundo, parte primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la propia Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Así, dicha reserva comprende al mismo tiempo ambos aspectos: ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad; por tanto, basta que el Congreso de la Unión establezca en la ley el requisito de tener nacionalidad mexicana por nacimiento para que conjuntamente opere la exigencia de que no se adquiera otra nacionalidad, es decir, tales requisitos son concomitantes.”

Finalidad que, en el caso que nos ocupa de ninguna forma se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional sino únicamente en la gestión administrativa y técnica que implica ordenar una Dirección General de un organismo descentralizado; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, decreto de creación o reglamento interno.⁸

Sirve al caso aludir también a la vigente Ley de Nacionalidad que, de acuerdo con su numeral 1º, reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en enero de mil novecientos noventa y ocho y que abrogó la anterior Ley de Nacionalidad. En lo que interesa dispone:

“ARTÍCULO 3. Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;

II. El certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta Ley;

Aunado a lo anterior, la norma impugnada, vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 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 las normas son inconstitucionales, pues tener doble o múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

⁸ **Artículo 123**, Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

En esa tesitura, cabría preguntarse si existe una relación constitucionalmente fundada para exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento, en estos cargos, pues el resultado de estas medidas trae como consecuencia la discriminación de los extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en puestos que no tienen ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales y traen consigo la violación al derecho del trabajo contemplado en los artículos 5° y 123 constitucionales.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

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

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

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

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

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

En este sentido, resulta inconstitucional restringirle a un naturalizado el acceso a cargos públicos por no poseer la nacionalidad mexicana por nacimiento, toda vez que no sólo se le está privando del derecho de acceso a los cargos públicos, del que es titular por ser un ciudadano mexicano, sino que ello esté sucediendo en atención a una situación totalmente discriminatoria porque el ser mexicano por nacimiento no puede ser considerado como una “calidad” para efectos de dicho precepto constitucional, ya que no hace referencia a aptitudes, habilidades o idoneidades, por el contrario, alude a factores extrínsecos que no tienen nada que ver con las capacidades de una persona para desempeñar los cargos públicos.

En ese tenor, por regla general no debe existir distinción entre mexicanos por nacimiento con una nacionalidad y con doble nacionalidad, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal a mexicanos por nacimiento, así como los que de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía nacional.

Por las consideraciones vertidas, se estima que el artículo 123, fracción I, en la porción normativa “Ser mexicano por nacimiento”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas resulta incompatible a nivel constitucionalidad y convencional por restringir a las mexicanas y/o los mexicanos por naturalización el acceso a un cargo público.

XII. 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 la norma impugnada, publicada mediante decreto 020, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas, el día 31 de enero de 2018.

En tal virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, 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, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus

efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.*”

No obstante, lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de la norma impugnada que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondencia interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.3, la cual es “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

Es así como el derecho de igualdad y no discriminación cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan un efectivo acceso a la justicia en el que se garantice el respeto a la legalidad en materia penal, así como a la seguridad jurídica, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación nacional.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, así como del principio *pro persona*, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la aplicación de normas penales inexactas que generan incertidumbre jurídica, sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, 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 Gobierno del Estado de Chiapas, del treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, que contiene el Decreto por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, 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 Presidente 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 designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e convencionalidad de la disposición legal impugnada.

Ciudad de México, a 2 de marzo de 2018.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS