

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

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

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto número 724, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 16 de agosto del año en curso.

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, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo 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 Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosay al licenciado Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción. ....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....		6
A.	Derecho de igualdad y no discriminación.....	7
B.	Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	11
C.	Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	13
D.	Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.....	24
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	27
ANEXOS .....		27



CNDH  
M É X I C O

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

**I. Nombre y firma de la promovente.**

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

B. Gobernador del Estado de Hidalgo.

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

Artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto número 724, publicado el 16 de agosto de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 20. Para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta Ley, se requiere:*

*I a IV (...)*

*V. No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente;*

*V. Bis a IX (...).”*

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 5º y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

## **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.

## **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 la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La disposición cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 16 de agosto de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 17 del mismo mes y año al miércoles 15 de septiembre de la anualidad en curso.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

<sup>2</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

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

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

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

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** El artículo 20, en su fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo establece que, entre los requisitos que se deberán cumplir para acceder a la titularidad de alguna de las dependencias y entidades del Ejecutivo local, será necesario *no ser deudora o deudor alimentario moroso, a menos que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda o trámite el descuento correspondiente.*

**La norma excluye injustificadamente a todas las personas que se encuentren en ese supuesto, aun cuando no exista relación entre dicha situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en dichos cargos, por lo que transgrede el**

## **derecho la igualdad y no discriminación, acceso a un cargo público y la libertad de trabajo.**

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos que evidencian la incompatibilidad de la fracción V del artículo 20 de la Ley de Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo con el parámetro de control de la regularidad constitucional de nuestro sistema jurídico, específicamente, por transgredir el derecho a la igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

Para sostener esa afirmación, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público, para finalmente demostrar el vicio de constitucionalidad contenido en la disposición impugnada y concluir que la misma no supera un escrutinio ordinario proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

### **A. Derecho de igualdad y no discriminación**

En principio, este Organismo Nacional considera pertinente mencionar que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del

ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.<sup>3</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>4</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>5</sup>

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.<sup>6</sup>

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe

---

<sup>3</sup>Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

<sup>4</sup> Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

<sup>5</sup>Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 3*supra*.

<sup>6</sup>*Ídem*.



sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>7</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado 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 si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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

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

---

<sup>7</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: ***“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”***

<sup>8</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: ***“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”***

<sup>9</sup> 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.

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis* salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>10</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>11</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>12</sup>

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el

---

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

<sup>11</sup> *Ídem.*

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

andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>13</sup>

Así, el Tribunal regional ha considerado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

### **B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público**

El artículo 5º, primer párrafo, de la Norma Fundamental dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por su parte, el numeral 35, fracción VI, constitucional consagra como derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado 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, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

---

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

Es importante mencionar que el numeral 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, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

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, prescripciones internacionales que prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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.<sup>14</sup>

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>15</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “*calidad*” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne<sup>16</sup>, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta<sup>17</sup>.

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión<sup>18</sup>.

### **C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada**

Acotado el parámetro de control de regularidad constitucional aplicable, ahora corresponde contrastar la norma combatida a la luz de los derechos humanos que lo integran.

Para iniciar con el estudio que nos ocupa, debe tenerse presente que el pasado 16 de agosto del presente año se publicó en el Periódico Oficial del estado de Hidalgo

---

<sup>15</sup>*Ibidem*, párr. 73.

<sup>16</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: “*ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.*”

<sup>17</sup> Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

<sup>18</sup>*Ibidem*, párr. 84.

el Decreto 724 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la ley impugnada.

Entre los cambios realizados por el Congreso hidalguense se encuentra la modificación de los requisitos para acceder a la titularidad de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo local, los cuales se encuentran previstos en el artículo 20 de la ley. Puntualizado lo anterior, es importante precisar cuáles son los cargos a los que alude el artículo impugnado.

La disposición precisa los requisitos que se necesitarán cumplir para poder acceder a la titularidad de: 1) las dependencias públicas (administración pública centralizada) y 2) las entidades paraestatales (administración pública paraestatal o descentralizada) de esa entidad.

Así, en términos del artículo 13 de la Ley impugnada, las dependencias del Poder Ejecutivo de la entidad, que constituyen la Administración Pública Central, son las siguientes:

- Secretaría de Gobierno
- Secretaría Ejecutiva de la Política Estatal
- Secretaría de Finanzas Públicas
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Contraloría
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Movilidad y Transporte
- Secretaría de Cultura
- Unidad de Planeación y Prospectiva
- Oficialía Mayor

Mientras que, respecto de la administración pública paraestatal o descentralizada, el artículo 39 del mismo ordenamiento precisa que se compone por:

- Organismos descentralizados de las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso del Estado o por Decreto del Poder Ejecutivo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Empresas de Participación Estatal mayoritaria, las sociedades de cualquier naturaleza en que se den uno o varios de los siguientes supuestos:
  - Que el gobierno del Estado o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporte o sean propietarios de más del 50% del capital social
  - Que la constitución de su capital haga figurar títulos representativos de capital social de serie especial, que solo puedan ser suscritos por el Gobierno del Estado
  - Que corresponda al Gobierno del Estado la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de Gobierno o su equivalente, designar al presidente o director general, o tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.
- Fideicomisos Públicos del Estado, aquellos que constituya el Gobierno del Estado, con el propósito de auxiliar al Poder Ejecutivo en funciones administrativas, con una estructura orgánica análoga a las otras especies de entidades y con un comité técnico.

De ahí que el artículo impugnado tiene un amplio margen de aplicación respecto del acceso a la titularidad de las instituciones que integran la administración pública del Estado de Hidalgo.

Puntualizado lo anterior, ahora corresponde hacer una breve mención de las atribuciones que en general corresponden a esos cargos.

Sobre esto último, el artículo 73 de la Constitución local establece que será en la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad donde se precisarán las disposiciones concernientes al funcionamiento y atribuciones de las dependencias y entidades que resulten necesarias para el despacho de los asuntos del Ejecutivo hidalguense. De tal suerte que en la ley impugnada se precisan las dependencias y entidades que trabajarán junto con el Poder Ejecutivo local.

De manera específica, la ley multicitada establece las atribuciones de cada una de las dependencias locales en su capítulo II “De las Atribuciones”, conformado por los artículos 24 a 37 quáter, en el que se les otorgan un cúmulo de facultades y atribuciones con la finalidad coadyuvar al Ejecutivo de la entidad en el adecuado desarrollo de diversas materias que tiene a su cargo, como lo son de gobierno, desarrollo social, educación, seguridad pública, etc.;<sup>19</sup> esto es, que las actividades que se les encargan tiene el propósito de auxiliar a la persona titular del Poder Ejecutivo estatal a estudiar, planear y atender el despacho de los negocios del orden administrativo que correspondan, según la distribución que se determine en la ley.

En cuanto a la administración paraestatal, sería complicado subsumir las atribuciones que atañen al cargo de titular de los organismos que la integran, pues éstas se definirán de acuerdo con el instrumento normativo que las rijan o establezcan; sin embargo, en términos generales podría decirse que se trata de aquellas facultades de decisión, mando o gestión encaminadas al cumplimiento de los objetivos institucionales y funciones específicas que se les atribuya a tales instituciones o entes.

Ahora bien, precisado el alcance de la disposición impugnada y de forma general, las funciones que corresponden a esos empleos, la persona que ejerza el cargo de titular de cualquiera de las dependencias o entidades que formen parte del Poder Ejecutivo local, deberá cumplir, entre otras cuestiones, con *no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente.*

Este Organismo Nacional considera que la exigencia precisada deviene inconstitucional, en virtud de que tiene por efecto excluir *ipso facto* y de forma injustificada, a personas en una determinada situación, de ejercer cualquiera de los cargos mencionados, por lo que se estima que transgrede el derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo en el servicio público.

---

<sup>19</sup> Véase los artículos 24, 24 bis, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 32 bis, 33, 34, 35, 36, 37, 37 bis, 37 ter y 37 quáter de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo.



Lo anterior, debido a que el requisito precisado distingue entre personas que cumplen con su obligación de dar alimentos y aquellas que no, excluyendo sin sustento constitucional a estas últimas, como se explicará más adelante.

Para estar en condiciones de analizar las implicaciones de la norma en comento, es necesario recurrir a otros cuerpos legales en la entidad que se refieren al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

La figura jurídica de deudor alimentario moroso se encuentra regulada en materia familiar, en el artículo 141 bis<sup>20</sup> de la Ley para la Familia del Estado, y como delito en el numeral 230<sup>21</sup> del Código Penal, ambos ordenamientos hidalgüenses.

En términos de la Ley para la Familia, una persona será considerada como deudora alimentaria morosa cuando por sentencia firme se le haya declarado la obligación de proporcionar alimentos a favor de otra persona, y sin justificación incumpla con esa obligación por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año.

Mientras que, respecto de la comisión del delito de incumplimiento de las obligaciones alimentarias, es pertinente tener en cuenta que el ilícito se actualizará por incumplir con esa obligación, cuya pena aplicable será de 3 a 5 años y de 100 a 400 días; además de la pérdida de los derechos de familia en relación con el sujeto

---

<sup>20</sup>“**Artículo 141 Bis.**- Toda persona obligada al pago de pensión alimenticia-mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

De no desvirtuarse este incumplimiento, el Juez de lo Familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos.

La persona deudora alimentaria morosa que acredite ante el Juez de conocimiento, haber cumplido con el pago correspondiente podrá solicitar la cancelación de la inscripción.”

<sup>21</sup>“**Artículo 230.**- Al que incumpla con su obligación de dar alimentos a las personas que tienen derecho a recibirlos, se le impondrá prisión de tres a cinco años y multa de 100 a 400 días, además suspensión o pérdida de los derechos de familia en relación con el ofendido, hasta por el máximo de la pena privativa de libertad impuesta.

Para los efectos de éste artículo, se tendrá por consumado el delito aun cuando el o los acreedores alimentarios se hayan dejado al cuidado o reciban ayuda de un tercero, no se hubiese reclamado el pago de los alimentos en la vía familiar, o se haya incumplido la resolución que condene al mismo.

Cuando no sean comprobables el salario o los ingresos del deudor alimentario, para efectos de cubrir el monto de los alimentos o la reparación del daño, se determinarán con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los dos últimos años.”

pasivo del delito. Este delito se persigue por querrela, salvo que se trate de personas que viven con alguna discapacidad y no tengan un representante para querrellarse, en tal caso será el Ministerio Público quien procederá de oficio<sup>22</sup>.

Ahora bien, con base en lo anterior y como se mencionó previamente, la norma impugnada exige como requisito para que una persona sea titular de cualquier dependencia o entidad que pertenezcan al Poder Ejecutivo local *no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente.*

De su redacción y a diferencia del resto de las fracciones III Bis y VI del mismo artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, que expresamente se refieren a que el aspirante **no esté inhabilitado** para el desempeño de cargos públicos **ni condenado** por determinados delitos, la fracción controvertida excluye de los cargos mencionados a la personas que incumplan con las obligaciones en materia familiar por más de tres meses continuos o discontinuos por un año, independientemente de si fue denunciada y de si se encuentra compurgando una pena por la comisión del delito previsto en el artículo 230 del Código Penal para la entidad.

Es así como una persona que sea deudora o deudor alimentario moroso en términos de la legislación familiar local ya quedará imposibilitada de acceder a los cargos en cuestión, pues no reuniría las exigencias mínimas para ser designada como tal.

Precisado el contenido de la fracción impugnada y sus alcances, debe analizarse si la limitación establecida por el legislador resulta razonable.

Al respecto, se estima que esto no es así, pues el vicio de inconstitucionalidad se surte por los siguientes motivos: el primero corresponde a la exclusión injustificada

---

<sup>22</sup>“ **Artículo 231.-** La reparación de los daños y perjuicios correspondientes a los artículos anteriores que como pena pública es exigible al reo, comprenderá el pago de las cantidades que el inculpado hubiere dejado de ministrar así como las deudas contraídas para cubrir el incumplimiento de su obligación.

El perdón legal solo podrá otorgarse cuando se hayan reparado los daños y perjuicios ocasionados por la comisión del delito.

Los delitos previstos en este Capítulo se perseguirán por querrela, excepto cuando el ofendido sea incapaz y no tenga representante para querrellarse, caso en el cual el Ministerio Publico procederá de oficio.”

de acceder a un cargo público en igualdad de circunstancias, pues es claro que no atiende a méritos de las personas interesadas, sino que se basa únicamente en cuestiones ajenas al desempeño de las funciones como funcionarios públicos de las dependencias o entidades paraestatales; y la segunda, se refiere a que la norma califica *ipso facto* a las personas que incumplen con su obligación alimentaria como personas sin probidad, honestidad y en consecuencia, sin profesionalismo; generando un espectro estigmatizante que entraña cierta reprobación moral.

En efecto, no es constitucionalmente válido que, por regla general, se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que incumplen con una obligación en materia familiar, específicamente relacionada con los alimentos, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en concreto, a ocupar un cargo público sin que exista razonabilidad de la medida.

Esta Comisión Nacional considera que, para que una restricción de acceso a un cargo sea válida, **deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes** y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate y que, en función de ello, ameriten una exclusión válida por tal circunstancia.

Sin embargo, dada la amplitud del margen de aplicación de los requisitos enlistados en el artículo que se impugna, al ser exigibles para todos los cargos de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal, es notable la ausencia de un examen de relación entre las funciones que desempeñará determinado titular de alguna dependencia o entidad paraestatal, con el incumplimiento de las obligaciones en materia familiar, que permita concluir que las funciones guardan relación con el incumplimiento de esas obligaciones en la medida en que resulte válida dicha exclusión

Además, no pasa desapercibido para esta Institución Nacional que, de la exposición de motivos, se desprende que la finalidad del legislador hidalguense es la salvaguarda de los intereses y derechos de las personas acreedoras de esas obligaciones, además de buscar la probidad de las personas titulares; sin embargo, el objetivo no es admisible toda vez que los requisitos para el acceso a cargos

públicos deben estar únicamente encaminados a lograr la eficacia, eficiencia y profesionalismo de los funcionarios públicos, así como del servicio público.

En ese tenor, es no es dable ni admisible establecer un requisito de manera general y sin la realización de un examen de comparación entre las funciones y las conductas que podrían constituirse como impedimentos o barreras para el ejercicio adecuado del servicio público.

De ahí que, a juicio de esta Institución Autónoma, de conformidad con el análisis general de las atribuciones de las y los titulares de las dependencias públicas en la entidad se estima que, en esencia, ejercen atribuciones administrativas y de coordinación con el Poder Ejecutivo local para la adecuada administración pública.

En atención a esas actividades, se arriba a la conclusión de que la restricción contenida en la norma impugnada atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que incumplan con su obligación de proporcionar alimentos, aun cuando el cumplimiento de estas obligaciones no se relacione de ningún modo con el debido ejercicio de las atribuciones correspondientes a las personas titulares de las dependencias públicas del Estado de Hidalgo, ni incide en las capacidades o méritos especializados necesarios que exigen esos empleos públicos.

Lo anterior, en virtud de que como ya se mencionó, la restricción contenida en la norma no guarda ninguna relación con las funciones que corresponden a los cargos, por lo que el legislador perdió de vista que, para poder limitar derechos humanos, es necesario que se justifique constitucionalmente esa medida, a efecto de las distinciones o limitaciones establecidas no sean arbitrarias.

Ahora bien, esta Institución Nacional es consciente de que la administración pública a cargo del sector paraestatal, por ejemplo, pudiera existir algún organismo descentralizado cuyo objetivo y funciones se relacionen de alguna manera con la materia familiar; sin embargo, la norma en abstracto no se enfoca en determinados cargos o instituciones, sino que excluye *ex ante* y en general a las personas que se encuentran en la situación descrita frente a la posibilidad de ejercer la titularidad de todas las entidades paraestatales hidalguenses.

Es decir, la generalidad de la norma no permite la individualización de los requisitos para cada una de las entidades de la administración pública centralizada

y paraestatal, por lo que, independientemente de su objetivo y funciones, las personas deudoras alimentarias no podrán acceder a esos cargos.

De ahí que, tanto para el acceso a la titularidad de las dependencias centralizadas y para las entidades paraestatales, el legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir el cumplimiento de obligaciones alimentarias no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer cualquiera de los cargos referidos.

Ahora bien, como se mencionó, de las consideraciones expuestas por el legislador para introducir la disposición normativa impugnada, se advierte que de alguna forma intenta mejorar los perfiles de ingreso de los candidatos a un cargo público para así *fortalecer desde el marco legal e institucional, el cumplimiento de las obligaciones alimentarias en favor de niñas, niños, adolescente y adultos mayores y, al mismo tiempo, promover un mejoramiento de los perfiles de ingreso de las y los candidatos al cargo público.*

De tal manera que puede decirse que se buscó delinear perfiles que atendieran a esos objetivos, por lo que se decidió incluir como requisito para la titularidad de las dependencias o de las entidades para estatales, la persona no debe ser deudora alimentaria morosa, con lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad de quienes aspiren al cargo multirreferido.

Sin embargo, el precepto normativo en combate desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que se encuentran en ese supuesto por una cuestión que en nada incide con el adecuado ejercicio de un cargo.

En otras palabras, la redacción de la norma referida provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al respectivo empleo público a personas que no cumplan con la obligación de proporcionar alimentos, sin que se advierta la relación entre la función en cuestión con la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a ejercer.

En su caso, la medida pudiera resultar válida y congruente si se refiriera a una persona ya condenada mediante sentencia por la comisión del delito de incumplimiento de obligaciones alimentarias, dada la imposibilidad física de desempeñar el cargo por estar cumpliendo una pena, sin embargo, de la lectura de

la norma cuestionada no se desprende que aluda a esta hipótesis normativa concretamente.

Es así como el requisito se traduce en una prohibición absoluta que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que no cumplen con obligaciones alimentarias, creando así una condición estigmatizante y un reproche moral que se aleja de las calidades objetivas necesarias para un adecuado desempeño del cargo.

Además, como se precisó en un principio, la norma genera un espectro estigmatizante pues califica *a priori* como personas no profesionales, deshonestas o faltas de moral a quienes incumplan con sus obligaciones de proporcionar alimentos, y concluye que por ello les es imposible realizar sus tareas laborales con efectividad, compromiso e idoneidad.

Consecuentemente, la exigencia contenida en la fracción impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social y/o jurídica.

Se considera que la existencia de este tipo de requisitos se traduce en una especie de sanción para la persona que no cumple con sus obligaciones alimentarias, pues se trata de un reproche social que se hace a quien incurra en el incumplimiento de esa obligación, incluso sin que exista una sentencia condenatoria por comisión de un posible delito, pues basta que se actualice la hipótesis respectiva de la Ley Familiar de la entidad para que una persona quede imposibilitada de acceder a cualquier titularidad de las dependencias o entidades paraestatales del Estado de Hidalgo, aunque como ya ha quedado evidenciado, la situación en la que se encuentra el aspirante no le impida ejercer un determinado empleo ni se vea reflejado en sus aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

En ese entendido, aunque se reconoce la labor del legislador de establecer medidas tendientes a proteger a la familia, se estima que la norma en comento no es la idónea para cumplir con ese objetivo, sino por el contrario, genera transgresiones a diversos derechos humanos en virtud de que realiza distinciones sin fundamento constitucional, al crear limitaciones injustificadas de acceso a un cargo que no atienden a los méritos laborales y profesionales de las personas.

En este punto, esta Comisión Nacional aclara que no está contra de que se hagan exigibles las obligaciones alimentarias a favor de los acreedores alimentarios, como pueden ser las niñas, los niños y los adolescentes o las mujeres, sino al contrario, reconoce que es imperioso que dichos deberes sean cumplidos por las personas obligadas a su pago en beneficio y protección de la familia; sin embargo, ello debe garantizarse por medio de los procesos legales correspondientes e incluso sancionados penalmente con arreglo a la ley, como se prevé en el estado de Hidalgo, y no mediante restricciones a derechos que no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional, como se considera que acontece en el caso que nos ocupa.

A mayor abundamiento, esta Comisión Nacional estima que el requisito que se tilda de inconstitucional debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas, por una parte, aquellas que por cualquier motivo incumplen con su obligación de dar alimentos y por la otra, aquellas que no se encuentran en ese supuesto.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes<sup>23</sup>, hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, por no constituir una categoría sospechosa, pero que sí se traduce en una distinción entre las personas que son catalogadas como deudoras morosas y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador hidalguense realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que incumplen con una obligación en materia familiar que les impide ocupar titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019 y 117/2020, entre otros.

#### **D. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad**

Este Organismo Nacional considera que el requisito exigido, consistente en que las personas que aspiren a ocupar cualquiera de los cargos previamente mencionados no sean deudoras o deudores alimentarios morosos, transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esa exigencia y las funciones a desempeñar.

Sin embargo, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, previo al análisis constitucional de la norma que se estima transgresora del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

En cuanto al primero, se considera que la norma combatida en el caso que nos ocupa establece una distinción para acceder a un cargo público en el estado de Hidalgo entre las personas que son catalogadas como deudoras alimentarias morosas y aquellas que no se encuentren en esos supuestos. Con ello, la norma excluye injustificadamente a las primeras del ejercicio de referido cargo, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

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

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

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



### 3. Proporcionalidad.<sup>24</sup>

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

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

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

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

En la especie, se advierte que el precepto normativo impugnado podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, como lo manifiesta el legislador hidalguense en sus trabajos legislativos, en virtud de busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan a los puestos mencionados tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones que lleva a cabo la persona designada como titular de cualquier dependencia o entidad paraestatal del estado de Hidalgo, es decir, que seas rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que han incumplido con su obligación de dar alimentos.

---

<sup>24</sup> Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"*.

Por su parte, en cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que la medida legislativa establecida por el legislador **no tiene relación directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para determinar que una persona que cumple con obligaciones alimentarias ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que no la cumplen, *per se*, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

Además, no pasa desapercibido que con la medida el legislador manifestó que también se busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, sin embargo, tampoco se advierte de forma clara y directa la relación entre este fin y la medida establecida, pues ya existen procedimientos civiles, familiares e incluso penales, tendentes a asegurar el pago de alimentos.

En consecuencia, no se advierte que la exigencia acotada en la fracción V del artículo en combate tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador hidalguense, por lo que es claro que se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen en parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, la fracción V del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resulta transgresora de derechos humanos, ya que la **medida no guarda relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de la persona que se desempeñe como titular de alguna dependencia pública local o de alguna entidad paraestatal.**

En conclusión, la disposición impugnada es discriminatoria por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos aludidos, por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la

libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan desempeñarse en el servicio público en igualdad de condiciones a las demás, 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 la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional, 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 Hidalgo de 16 de agosto de 2021, que contiene el Decreto número 724 por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma impugnada.

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

Ciudad de México, a 17 septiembre de 2021.

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

**LMP/TSM**

