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 26, fracción II, en su porción normativa *"o inhabilitado como servidor público"*, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, expedida mediante Decreto No. 734 publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

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

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaño 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 Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González y al licenciado Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech y a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente ... 3

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas ... 3

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron ... 3

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados ... 3

V. Derechos fundamentales que se estiman violados ... 3

VI. Competencia ... 4

VII. Oportunidad en la promoción ... 4

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad ... 4

IX. Introducción ... 5

X. Conceptos 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 ... 12

A. Inconstitucionalidad del requisito de *no haber sido inhabilitado como servidor público* para ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Hidalgo ... 14

B. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad ... 22

XI. Cuestiones relativas a los efectos. ... 26

ANEXOS ... 26

CNDH
MÉXICO

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

Artículo 26, fracción II, en su porción normativa "*o inhabilitado como servidor público*", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, expedida mediante Decreto No 734, publicado el 24 de agosto de 2021, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

> *"Artículo 26. Para ser titular de la Comisión se requiere:*
> *(…)*
> *II. No haber sido condenado por la comisión de un delito relacionado con la desaparición de personas* ***o inhabilitado como servidor público****;*

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados

- 1º, 5° y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 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 24 de agosto de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 25 del mismo mes al jueves 23 de septiembre del mismo año. 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)1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1"**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

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 XI2, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción

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

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

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

---

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; (…)."

2"**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
(…)."

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 26, fracción II, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo establece que para ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en la entidad será necesario no *haber sido inhabilitado como servidor público*.

Dicho requisito transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo, al excluir de manera injustificada a las personas que se encuentren en ese supuesto para ocupar el mencionado cargo en el servicio público en esa entidad federativa.

Mediante el presente concepto de invalidez se establecerán las razones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la exigencia prevista en la porción normativa "*inhabilitado como servidor público*" del artículo impugnado, es incompatible con el parámetro de control de la regularidad constitucional de nuestro sistema jurídico.

Lo anterior, en virtud de que exigir de manera general *no haber sido inhabilitado como servidor público* para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Hidalgo, sin considerar la conducta que ocasionó esa sanción, ni el periodo del tiempo en el que se impuso esa inhabilitación, implica una exclusión injustificada a todas las personas que se encuentran en esa situación.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad denunciada, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En primer lugar, se expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos que se estiman transgredidos, a saber: a la igualdad y la prohibición de discriminación; libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público.

Posteriormente, se analizará la disposición impugnada a la luz del parámetro de regularidad constitucional, con el objetivo de demostrar su vicio de constitucionalidad y, finalmente, concluir que la misma no supera un escrutinio ordinario de proporcionalidad.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar con la explicación de este subapartado, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal, el cual 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, dicho precepto constitucional consagra 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 el mismo.[3]

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

[3] *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.***"

cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.[4]

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 redunda en el detrimento de los derechos humanos de una persona.[5]

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.[6]

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 sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.[7]

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

---

[4] Véase 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.***"

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

[6] *Ídem*.

[7] 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***."

si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.[8]

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.[9]

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de

[8] 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.***"

[9] 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.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.[10]

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha interpretado 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.[11]

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.[12]

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

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad,

CNDH MÉXICO

[10] 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.***"

[11] *Ídem*.

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

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.[13]

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

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, 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.

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

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

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

En 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.[14]

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 arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público sino se basan en los méritos de las personas.[15]

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Como se anunció al inicio del presente concepto de invalidez, a juicio de esta Institución Autónoma, el artículo 26, fracción II, en su porción normativa "*o inhabilitado como servidor público*", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo deviene inconstitucional por transgredir los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

[14] *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.
[15] *Ibidem*, párr. 73.

Antes de iniciar con la exposición de los razonamientos que demuestran esa afirmación, es pertinente recordar que el pasado 24 de agosto del año en curso se publicó en el Periódico Oficial hidalguense el Decreto número 734 mediante el cual se expidió la Ley en Materia de Desaparición de Personas para esa entidad, que de acuerdo con el legislador, su principal finalidad es dar aplicabilidad real a las disposiciones de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, estableciendo la forma de coordinación entre el Estado y los 84 municipios que lo conforman, en el ámbito de su competencia, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas en la entidad, esclarecer los hechos, así como prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en la materia.[16]

Es decir, el legislador local estableció el marco jurídico en la entidad para atender las cuestiones relacionadas con la desaparición de personas en la entidad, con lo cual brinda seguridad jurídica a los habitantes al expedir el ordenamiento en materia de prevención de las desapariciones, búsqueda y localización de las personas desaparecidas y no localizadas de la entidad.

Lo anterior también responde a lo previsto en el artículo 50 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que en su párrafo tercero precisa que cada entidad federativa deberá crear una Comisión Local de Búsqueda, la cual debe coordinarse con la Comisión Nacional de Búsqueda y realizar, en el ámbito de sus competencias, y funciones análogas a las previstas en esa Ley General.

Así, la ley combatida regula, entre otras cuestiones, a la Comisión de Búsqueda de Personas de Hidalgo, indicado que esta será un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno de la entidad, que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas desaparecidas y no localizadas en el territorio de la entidad, en coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda, las instituciones que integran el Sistema Nacional, el Sistema Estatal y las demás autoridades competentes en la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley General en la materia y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

[16] *Véase* el Dictamen con proyecto de Decreto número 734 por el que se Expide la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo.

Ahora bien, en cuanto a su integración, en el artículo 26 de la ley impugnada el legislador hidalguense estableció los requisitos necesarios para poder acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en esa entidad. Entre ellos determinó en su fracción II, parte final, que será necesario *no haber sido inhabilitado como servidor público.*

A juicio de este Organismo Nacional, esa exigencia resulta contraria a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1°, 5° y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.

A fin de demostrar lo anterior, este apartado se dividirá en dos secciones. En una se contendrán los argumentos por los cuales se considera que la exigencia precisada para ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Hidalgo es inconstitucional.

En la sección segunda se analizará la disposición impugnada a la luz del *test* de escrutinio ordinario de proporcionalidad conforme a diversos precedentes de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, para arribar a la conclusión de que la exigencia de *no haber sido inhabilitado como servidor público* no supera la primer grada dicho examen.

A. Inconstitucionalidad del requisito de *no haber sido inhabilitado como servidor público* para ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Hidalgo

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que la disposición impugnada resulta contraria a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1°, 5° y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

A efecto de partir con la exposición de las razones que conllevan a la inconstitucionalidad del precepto referido, a continuación, se transcribe la disposición impugnada para una mayor claridad:

> ***"Artículo 26.*** *Para ser titular de la Comisión se requiere:*
> *I. (…)*
> *II. No haber sido condenado por la comisión de un delito relacionado con la desaparición de personas* ***o inhabilitado como servidor público;***
> ***III a VI (...)****".*

Como se desprende del texto, este Organismo advierte que la norma impide de manera injustificada que las personas accedan a la titularidad de la Comisión de Búsqueda de Personas hidalguense cuando hayan sido inhabilitadas para desempeñarse en el servicio público, aun cuando ya compurgaron la pena o sanción impuesta por los delitos y/o faltas cometidas.

En efecto, la norma impugnada limita de forma genérica los derechos de las personas inhabilitadas en el servicio público, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse una vez que asuman el cargo en cuestión.

De ahí que, aquellas personas que por cualquier motivo fueron inhabilitadas para ejercer el servicio público en el pasado y que ya cumplieron con la pena o sanción, quedarán excluidos de la oportunidad de participar en ese proceso de selección para la elección del cargo.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación (ya sea por la comisión de una falta administrativa o por algún delito, pues la norma no hace ninguna distinción sobre la naturaleza de la conducta prohibida), dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

Por el contrario, esta Comisión Nacional considera que para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto correspondiente y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

Al respecto, la persona que se desempeñe como titular de la Comisión de Búsqueda de Personas hidalguense será quien verifique el responsable y adecuado cumplimiento de las atribuciones que corresponden a dicho órgano administrativo desconcentrado. En términos del artículo 27 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, la Comisión Local deberá, entre otras cuestiones:

- Emitir y ejecutar el Programa Estatal de Búsqueda.
- Emitir los lineamientos que regulen el funcionamiento del Registro Estatal y coordinar su operación, en concordancia a los lineamientos que regulen el funcionamiento del Registro Nacional, la Ley General, esta Ley y demás ordenamientos aplicables
- Ejecutar en la entidad el Programa Nacional de Búsqueda.
- Solicitar el acompañamiento de las instituciones de seguridad, cuando realice trabajos de campo.
- Cuando sea necesario, solicitar la colaboración de las instituciones de seguridad, de los tres órdenes de gobierno.
- Atender y formular solicitudes de las instituciones de seguridad pública, previstas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la Ley de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo, a efecto de cumplir con su objetivo, dentro del ámbito de su competencia
- Integrar cada tres meses un informe sobre los avances y resultados en el cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda, mismo que será enviado al Sistema Nacional de Búsqueda, haciendo del conocimiento del mismo al Sistema Estatal
- Presentar al Consejo Estatal de Seguridad Pública, los informes sobre los avances y resultados de la verificación y supervisión en el cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda.
- Rendir, cuando sean solicitados por la Comisión Nacional de Búsqueda, los informes correspondientes sobre el cumplimiento del Programa Nacional de Búsqueda.
- Atender los protocolos rectores establecidos por el Sistema Nacional y la Comisión Nacional mencionada y emitir aquéllos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones
- Promover la revisión y actualización del Protocolo Homologado de Búsqueda.

- Canalizar a los familiares ante la Fiscalía Especializada competente para que, de ser el caso, realicen la denuncia correspondiente y ante la Comisión Ejecutiva para que reciban asesoría o atención especializada.
- Determinar y, en su caso, ejecutar, las acciones de búsqueda que correspondan, a partir de los elementos con que cuente, de conformidad con el protocolo aplicable; así como, de manera coordinada con la Comisión Nacional y las demás Comisiones Locales de Búsqueda; así como realizar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda.
- Solicitar a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública Estatal y Municipal que se realicen acciones específicas de búsqueda de Personas desaparecidas y no localizadas; así como la colaboración de los tres órdenes de gobierno y demás instancias, para la búsqueda y localización de Personas desaparecidas y no localizadas, entre muchas otras atribuciones que le confiere la ley en cita.

Acorde con lo anterior, se considera que en atención a esas actividades la restricción contenida en la disposición normativa impugnada es desproporcional al no acotar la restricción en función de la conducta cometida que ameritó la imposición de la inhabilitación, que pudiese afectar el adecuado desarrollo de las funciones de la Comisión de Búsqueda de Personas hidalguense.

Por ello, la norma 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 hayan sido inhabilitadas en el servicio público, aun cuando el motivo de sanción no se relacione de manera alguna con las atribuciones que corresponden al cargo, de manera que la norma resulta *sobre inclusiva.*

En otras palabras, la generalidad y amplitud del artículo 26, fracción II, en la porción normativa combatida, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al respectivo empleo público a personas que en el pasado hayan sido inhabilitadas en el servicio público, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de penas y sanciones que ya fueron ejecutadas o cumplidas.

Sobre el particular, en todo caso, el legislador debió acotar lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las

personas que aspiren a ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas hidalguense cuando hayan cometido conductas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a ejercer en dicho cargo, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

No obstante, la norma establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer ese cargo todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación, sin importar el tipo de falta (que incluso pudo ser no grave) o el delito que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que dichas aspirantes no sean aptas para desempeñarse en el cargo de mérito.

En otras palabras, el requisito en cuestión resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que no permite identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política o penal; no distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; como tampoco contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; como tampoco hace la distinción entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.[17]

Por ello, este Organismo Autónomo considera que la norma impugnada constituye una restricción al acceso de un empleo público que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, considerando que **la prescripción normativa abarca un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño como Comisionado de la Comisión de Búsqueda de Personas de esa entidad**, lo que evidencia la *sobre inclusividad* de la disposición.

Se estima que el precepto sería constitucionalmente admisible sólo si se acotara a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción; de otra forma, al exigir que no hayan sido inhabilitadas en el pasado, la disposición

[17] *Véase* la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 92.

extendería *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción, o por cualquier delito que sea sancionado con esa pena.

Pues en caso contrario, ese tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con inhabilitación, cuyo efecto real es que se les excluya indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada.[18]

En ese sentido, la norma provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida. [19]

Por otra parte, esta Comisión Nacional estima necesario recalcar que ese tipo de requisitos son claramente estigmatizantes, pues parten de una premisa que consiste en presuponer que, si una persona con ese tipo de antecedentes ocupa el cargo de mérito, se pondrá en riesgo el adecuado funcionamiento del servicio público por ese solo hecho o bien, que invariablemente harán mal uso de los recursos puestos a su disposición o que simplemente son incapaces de ejecutar su labor con profesionalismo, idoneidad, aptitud, honestidad y probidad, entre otras cualidades, y en razón de ello, deben ser excluidas de manera automática de toda posibilidad de ser seleccionadas para desempeñar una función pública, aun cuando la conducta penal o administrativa por la que fueron sentenciadas y/o sancionadas no guarde ninguna relación con las actividades propias del cargo.

Ahora bien, conviene precisar que no pasa desapercibido para este Organismo Autónomo que el legislador local quiso replicar lo previsto por el artículo 51 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el cual establece en su fracción II el mismo requisito impugnado mediante el presente medio de control de la constitucionalidad, ni que el último párrafo de dicha

[18] En ese sentido, *véase* la sentencia dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 97.
[19] *Ibidem*, párr. 98.

disposición establece que en el nivel local se deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla la citada norma federal, que para una mejor entendimiento se transcribe a continuación:

> *"Artículo 51. (…)*
>
> *Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de Víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.* ***Para ser titular se requiere:***
>
> *I. - (…)*
> *II.- No haber sido condenado por la comisión de un delito* ***o inhabilitado como servidor público****;*
> *III a VI. - (…)*
> *(…)*
> *Las Entidades Federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda."*

No obstante, ello no significa que la norma pueda ser válida, ya que las leyes generales no forman parte del parámetro de control de la regularidad constitucional en nuestro sistema jurídico, como lo sostuvo el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, en el que concluyó que el referido parámetro únicamente se encuentra conformado por: 1) los derechos humanos reconocidos en la Constitución General, 2) los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en los que México forma parte, 3) la jurisprudencia en materia de derechos humanos de ese Alto Tribunal y 4) las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, independientemente de si México forma parte o no del litigio[20].

Por lo que, pese a que la Ley General prevea el mismo requisito para ser titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, no implica que esa exigencia sea respetosa de los derechos humanos conforme al parámetro de control de la regularidad constitucional.[21]

---

[20] *Véase* la sentencia que resuelve la contradicción de tesis 293/2011, en sesión del tres de septiembre de dos mil trece, bajo la ponencia del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

[21] Tesis de jurisprudencia P./J 20/2014 (10ª) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202, del rubro: "***DERECHOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN***

Además, si bien las Leyes Generales provienen de un mandato constitucional y es el Congreso de la Unión la autoridad habilitada para su expedición, lo cierto es que su finalidad se limita determinar las bases, principios y concurrencia sobre cierta materia, las cuales deberán ser observadas por las legislaturas locales al momento de establecer su respectiva regulación; siendo que las entidades federativas cuentan con un margen de actuación para adecuar esas bases y principios a su realidad social.

Con base en lo anterior, el Congreso hidalguense cuenta con atribuciones para regular la materia de Desaparición de Personas observando las bases mínimas y generales precisadas como mandato constitucional y reservadas al Congreso de la Unión, pero siempre con respecto a los derechos humanos.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el legislador local pudo haber realizado un análisis de validez constitucional de los requisitos para acceder al cargo multicitado a la luz del parámetro de regularidad constitucional de nuestro país y no limitarse a repetir lo establecido en la Ley General, pues no debe perder de vista que el escrutinio de las normas en acción de inconstitucionalidad se hace frente a la Constitución Federal y no respecto de otras normas generales.

En este punto es importante mencionar que el Máximo Tribunal del país ya ha tenido la oportunidad de estudiar la constitucionalidad del requisito de no haber sido inhabilitado para ocupar el cargo de titular de la comisión de búsqueda de personas desaparecidas al resolver la acción de inconstitucionalidad 184/2020[22], en la cual concluyó que la exigencia resulta discriminatoria y contraria al derecho de igualdad dado que si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes del cargo público referido, lo cierto es que **establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en el cargo público de que se trata.**

En esa lógica, el Tribunal Pleno determinó que exigir ese requisito anula la posibilidad de ser nombrado en el cargo local, sin existir justificación razonable para establecer de forma genérica que la persona que hubiere sido inhabilitada para

EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."

[22] Resuelta en sesión pública del 18 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 103 y 104.

ejercer como servidor público pueda acceder al cargo sin atender a la gravedad u otros factores que, en su caso, pudieran incidir en la conducta que se espera del servidor, consideraciones que resultan exactamente aplicables al caso que nos ocupa.

Ahora, para reforzar la inconstitucionalidad alegada, es oportuno mencionar que, en diversos precedentes[23] esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas que han sido inhabilitadas, de aquellas que no se encuentran en esos supuestos para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse a través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dichas exigencias, aunque no se constituyen como categorías sospechosas, sí se traducen en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas y/o sancionadas por una conducta ilícita y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron inhabilitadas por resolución firme como persona servidora pública, que les impide aspirar a ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas local, en desigualdad de circunstancias de aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de la norma a través de un *test* de escrutinio ordinario.

B. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad

Esta Comisión Nacional considera que el requisito exigido en el artículo 26, fracción II, en su porción normativa *"o inhabilitado como servidor público"*, de la Ley impugnada consistente en que las y los aspirantes a titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Hidalgo no hayan sido inhabilitadas o inhabilitados en el servicio público, cualquiera que haya sido la sanción aplicada, transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica y evidente entre las mismas y las funciones a desempeñar.

[23] Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 117/2020 y 184/2020, entre otras.

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 los preceptos normativos combatidos en el caso que nos ocupa establecen distinciones, para acceder a un cargo público en el estado de Hidalgo, entre las personas a las que por responsabilidades penal o administrativa se les impuso como sanción la inhabilitación para desempeñarse en el servicio público, y aquellas que no se encuentren en ese supuesto. Con ello, las normas excluyen injustificadamente a las primeras del ejercicio del 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 las normas reclamadas, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado esos tipos de 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.[24]

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa

[24] *Cfr*. 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***".

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, este 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, pues busca generar las condiciones propicias para que quien ocupe el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Hidalgo tenga el perfil necesario para el desempeño de las funciones que le corresponden, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que fueron inhabilitadas como servidoras públicas.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador hidalguense no tienen relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.

Lo anterior, primeramente, porque no existe base objetiva para determinar que una persona que fue inhabilitada como servidora pública en el pasado ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *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, competencia o conocimiento.

Además, en relación con la indicada exigencia, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido inhabilitada para desempeñarse en el servicio público parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad.

Lo anterior, puesto que el haber sido sancionado por ese tipo de conductas en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de esa finalidad constitucional a la que se hizo referencia anteriormente, ya que ese antecedente de sanción puede no incidir de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

Así, si se reconoció la responsabilidad administrativa o penal de una persona, esto no determina que, de ahí en adelante, la misma se encuentra impedida para realizar sus funciones adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público en nuestro país.

Al propósito, en relación con indicado requisito, se resalta que ese Tribunal Pleno sostuvo similares consideraciones al resolver las acciones de inconstitucionalidad 111/2019 y 184/2020, ambas promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en sesión pública a distancia celebradas, respetivamente, el 27 de julio de 2020 y el 18 de mayo de 2021.

En consecuencia, no se advierte que la disposición normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que el requisito de mérito 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 los preceptos normativos controvertidos contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 26, fracción II, en la porción normativa impugnada de la Ley en Materia de Desaparición de Personas

para el Estado de Hidalgo, que exige no haber sido inhabilitado como persona servidora pública, como requisito para estar en aptitud de ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas de esa entidad, no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que transgrede los derechos humanos ya mencionados, ya que es una medidas que no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones del titular de la Comisión multirreferida.

En consecuencia, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 26, fracción II, en la porción normativa "*o inhabilitado como servidor público*", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, al ser contrario al parámetro de regularidad constitucional.

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 tildado de inconstitucional el precepto combatido, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de Aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la

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

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1°, 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 o secretaria que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2.Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo del 24 de agosto de 2021, que contiene el Decreto No. 734 por el que se expidió la Ley en Materia de Desaparición de Personas 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 único concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad 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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 23 septiembre de 2021.

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

LMP/TSFM

CNDH
MÉXICO