

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
137/2021.**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

COTEJÓ

SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

SECRETARIO ADJUNTO: LUIS ALBERTO MARTÍNEZ DÍAZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cuatro de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. Presentación del escrito inicial. Por escrito depositado el diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, por conducto de su Presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que solicitó la **invalidez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, reformado mediante Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

2. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la parte accionante expuso los conceptos de invalidez siguientes:

a. El artículo combatido excluye injustificadamente a determinados sectores de la población de la posibilidad para acceder a la titularidad de alguna de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado de Hidalgo, que se encuentren en el supuesto de ser deudora o deudor alimentario moroso, a menos que se acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda o tramite el descuento correspondiente, aun cuando no exista relación entre dicha situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en dicho cargo, por lo que se trasgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación; además, constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, y son contrarias al principio de legalidad.

b. Existe un amplio 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, por lo que 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

funciones guardan relación con el incumplimiento de esos deberes en la medida en que resulte válida dicha exclusión.

c. De ahí que, en un 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.

d. 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 responsabilidad de proporcionar alimentos, aun cuando el cumplimiento de estas obligaciones no se relacione de ningún modo con el debido cumplimiento de las atribuciones correspondientes de todos los cargos de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal, ni incide en las capacidades o méritos especializados necesarios que exigen esos empleos públicos.

e. En caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional, se solicita que se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas.

3. Admisión y trámite. Por acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 137/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

4. Por diverso auto de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designados a los delegados y autorizados que señaló. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran su informe, y los requirió para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido.

5. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. El Diputado y Presidente de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, señaló que el precepto combatido es constitucional, ya que la norma es una medida sancionatoria que va encausada a lograr que el deudor alimentario se sienta protegido y pueda tener herramientas eficaces para lograr que se cumpla con ese deber de proporcionarle alimentos, además de que es una medida aplicada por otros órganos autónomos como el Instituto Nacional Electoral que en sus lineamientos para que los partidos políticos nacionales prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género que previene que personas deudoras alimentarias puedan acceder a una candidatura para ser un servidor público de elección popular.

7. Máxime que el Congreso del Estado de Hidalgo, analizó que dicha medida es objetiva y razonable, acorde con el test de proporcionalidad en sentido amplio de la medida legislativa reclamada, y consideró que la

norma bajo análisis tiene un fin constitucionalmente válido al buscar proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la limitación temporal para acceder a un cargo para un deudor alimentario moroso, hasta no ponerse al corriente en sus obligaciones, ello, partiendo de la consideración de que asegurar el pago de alimentos es una finalidad constitucionalmente legítima, al proteger la subsistencia, el desarrollo personal y la capacidad de gozar de una vida digna y de calidad a la parte acreedora alimentario.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. El Gobernador del Estado de Hidalgo, se limitó a manifestar que es cierto el acto consistente en la promulgación y publicación del Decreto impugnado.

9. Ausencia de pedimento de la Fiscalía General de la República y de opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. Además, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

10. Alegatos. Mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

11. Cierre de la instrucción. En el referido proveído de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor ordenó cerrar la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se planteó la posible contradicción entre una norma local y la Constitución General.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como norma impugnada el artículo 20, fracción V, de la **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, reformado mediante Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, en el que establece como requisito para ejercer la titularidad de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado de Hidalgo es necesario: *“No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente”*.

III. OPORTUNIDAD.

14. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

15. En este caso, la acción es **oportuna**.

16. Lo anterior, toda vez que el Decreto Número 724, por el que se reformó la **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, fue **publicado** en el Periódico Oficial del Estado el **dieciséis**

de agosto de dos mil veintiuno; por lo tanto, el **plazo** de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **diecisiete de agosto al quince de septiembre de dos mil veintiuno**; sin embargo, este último resultó inhábil en atención a lo establecido en el Punto Primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, así como el subsecuente **dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno**, conforme a lo que estipulan los artículos 74, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el Inciso i) del Punto Primero del Acuerdo General Plenario número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

17. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se **depositó** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, esto es, el primer día hábil siguiente, por haber sido el último día del referido plazo inhábil, es evidente que su promoción resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN.

18. La acción fue promovida por parte legitimada.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹, establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, 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 Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

20. Asimismo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria², aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el diverso 59, del mismo ordenamiento³, dicho órgano debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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 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 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...]

³ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

21. Ahora, **en el presente asunto se surten tales supuestos**, pues el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su reglamento Interno⁵.

22. Además, la funcionaria acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como Presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

23. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

⁴ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

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

[...].

⁵ **Artículo 18. (Órgano ejecutivo).** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

24. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos demanda la invalidez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, por excluirse injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones al realizar su encargo, lo cual es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

25. Al respecto, se precisa que el precepto impugnado, en la porción respectiva, prevé que para ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo se requiere, entre otros requisitos, **no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente**; situación que la Comisión accionante estima inconstitucional, en virtud de que excluye a las personas que se encuentren en ese supuesto de manera injustificada, vulnerando los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.

26. Para determinar la constitucionalidad de la norma impugnada se procederá a desarrollar el parámetro de regularidad constitucional aplicable en el presente caso.

27. VI.1 Parámetro de regularidad constitucional.

28. Para poder determinar cuál es la metodología adecuada para estudiar la norma impugnada, este Tribunal Pleno estima importante destacar que el requisito en estudio se encuentra relacionado con la colisión de dos derechos humanos, a saber, la libertad de trabajo para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones y el derecho a recibir alimentos.

29. Lo anterior, ya que, como se precisó, el requisito impugnado se relaciona con un requisito que deben reunir las personas que deseen ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, consistente en no ser deudores alimentarios morosos.

30. Para abordar el estudio de la cuestión constitucional planteada se hará referencia, en primer lugar, al marco general referente a la libertad de trabajo para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones. Después, se realizará una breve referencia a los elementos esenciales del derecho fundamental de alimentos; finalmente, a la luz de lo expuesto, se procederá al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada en el caso concreto.

31. A) Marco general y metodología en relación con el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

32. El artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal reconoce como derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.⁶ En el mismo sentido, los diversos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen el derecho de todos los ciudadanos de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país⁷.

⁶ **Artículo 35.** *Son derechos de la ciudadanía: [...]*

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

⁷ **Artículo 23.** *Derechos Políticos (énfasis añadido)*

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

33. Fuera de las condiciones establecidas en forma expresa en la Constitución Federal para determinados empleos y comisiones, las cuales no son disponibles para las entidades federativas, los Congresos federal y locales cuentan con una amplia libertad de configuración para regular los requisitos de acceso a cargos públicos⁸. Esta libertad de configuración se confirma con una interpretación literal de los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primero condiciona el acceso a cargos públicos a que los aspirantes tengan las calidades que establezca la ley. El segundo prevé que la ley podrá reglamentar el ejercicio del derecho al acceso a cargos públicos, aunque especifica que únicamente puede hacerlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente, en materia penal.

34. Este Tribunal Pleno ha establecido que esta libertad configurativa no es irrestricta o ilimitada. **En primer lugar**, la libertad configurativa está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁸ Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, 107/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce.

constitucional.⁹ Entre estos derechos, resulta de especial relevancia el derecho a la igualdad y no discriminación, al cual hacen referencia expresa los artículos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever que el acceso a cargos públicos debe darse en condiciones generales de igualdad.

35. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad. Tiene como consecuencia que todo tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución sea incompatible con ésta. Sin embargo, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Un tratamiento es discriminatorio, y por lo tanto inconstitucional, cuando establece una diferenciación arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En cambio, un tratamiento constituye una distinción, permitida por el derecho a la igualdad, cuando hace una diferenciación **con base en elementos razonables y objetivos**¹⁰.

36. En relación con lo anterior, el derecho a la igualdad no se limita a tener una dimensión formal o de derecho que exige que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se

⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte. Asimismo, véase la tesis jurisprudencial de rubro: **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”**. Datos de localización: Tesis: P./J. 11/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 52. Registro digital: 2012593.

¹⁰ Resulta aplicable la tesis de rubro: **“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL”**. Datos de localización: Tesis: P./J. 9/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 112. Registro digital: 2012594.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

encuentren en una misma situación, sino que además tiene una dimensión sustantiva o de hecho que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad¹¹.

37. Así, la regulación del acceso a cargos públicos no debe únicamente respetar la igualdad en su dimensión formal. No puede limitarse a abstenerse de restringir el acceso de personas que se encuentran en las mismas condiciones. Adicionalmente, debe satisfacer la dimensión material de este derecho, de manera que las personas tengan la oportunidad efectiva de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad¹².

38. En todo caso, retomando lo expuesto, para que una restricción al acceso efectivo a los cargos públicos sea compatible con el derecho a la igualdad y no se considere discriminatoria, debe basarse en elementos objetivos y razonables.

39. **En segundo lugar**, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución establece que lo que la ley puede exigir como requisito para el acceso a cargos públicos es que la ciudadanía que aspire a desempeñar el cargo

¹¹ Resulta aplicable la tesis de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”**. Datos de localización: Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 121. Registro digital: 2015679. Además, véase, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno adoptó las consideraciones de esta tesis.

¹² Como esta Suprema Corte ha indicado en diversos asuntos, la dimensión sustantiva puede incluso exigir al legislador que haga distinciones entre individuos que se encuentran en circunstancias disimilares para erradicar elementos de discriminación estructural y permitir el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad. Al respecto, véase la tesis de rubro **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**. Datos de localización: Tesis: 1a./J. 55/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Septiembre de 2006, página 75. Registro digital: 174247.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

cuenta con ciertas calidades. Esta noción ha sido analizada en varios precedentes, entre los cuales destacan la controversia constitucional 38/2003¹³ y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006¹⁴. Las consideraciones de estos asuntos fueron retomadas recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019¹⁵ y 125/2019¹⁶.

40. En ellos se estableció que las calidades son propiedades o características inherentes a la persona que revelan que tiene un perfil idóneo para desempeñar adecuadamente el empleo o comisión. Se explicó que la noción de calidades, prevista en el artículo 35, fracción VI, constitucional está concatenada con los principios de mérito y capacidad, derivados del mandato previsto en el diverso 123, apartado B, fracción VII, de la Carta Magna,¹⁷ de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los

¹³ Resuelta por este Tribunal Pleno el veintisiete de junio de dos mil cinco.

¹⁴ Resueltas por este Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil seis.

¹⁵ Resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de su parte 9.1., denominada “Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos”. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁶ Resuelta por este Tribunal Pleno el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹⁷ **Artículo 123.** [...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: [...]

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; [...]

aspirantes¹⁸. Asimismo, se determinó que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III¹⁹, y anteriormente en el diverso 113²⁰, ambos de la Constitución Federal.

41. Por ello, se estableció que la regulación del acceso a cargos públicos debe contribuir a que el funcionario cuente con un perfil adecuado para satisfacer estos principios en el desempeño del cargo. Al respecto, véase, por analogía, la tesis jurisprudencial 123/2005, emitida por este Tribunal Pleno, 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”**²¹.

42. B) Derecho de alimentos.

¹⁸ Lo anterior es congruente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que establece que las distinciones basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

¹⁹ **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. [...]

²⁰ Artículo 113 constitucional vigente hasta la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. [...]

²¹ Datos de localización: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Octubre de 2005, página 1874. Registro digital: 177102.

43. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, y particularmente su Primera Sala, ha sostenido en diversos precedentes que la cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano encaminado a lograr un nivel de vida digno para la persona y fundado en el principio de igualdad y solidaridad familiar²².

44. Asimismo, ha sostenido que la institución de alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a quienes la ley reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. Así pues, se entiende que, para que nazca la obligación de proporcionar alimentos, es necesario que concurren los siguientes tres supuestos: I) el estado de necesidad de la persona acreedora alimentaria; II) un determinado vínculo familiar entre la persona acreedora y la deudora; y, III) la capacidad económica de la persona obligada a prestarlos²³.

²² Véase en lo conducente la tesis de rubro y texto siguientes: “**ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES.** La cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano. Si bien es cierto que todo reclamo alimentario tiene apoyo en artículos precisos de los códigos civiles aplicables, el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil tradicional involucrando derechos humanos para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, como se observa en el artículo 4o. constitucional y en diversas disposiciones legales: los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. En otras palabras, el derecho de los menores a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental, de tal manera que los elementos esenciales que integran el derecho a los alimentos se corresponden con varios de los derechos consagrados en el artículo 4o. de la Constitución”. Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1380. Registro digital: 2008540.

²³ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: “**ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS.** La institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres presupuestos: (i) el estado de necesidad del acreedor alimentario; (ii) un determinado vínculo familiar entre acreedor y

45. Por su parte, la doctrina ha definido los alimentos como el derecho que tienen las personas acreedoras alimentarias para obtener de las deudoras alimentarias aquello que es indispensable, no solo para sobrevivir, sino para desarrollarse y vivir con dignidad y calidad de vida. De este modo, en virtud del derecho de alimentos, toda persona puede exigirle a otra el suministro de los bienes necesarios para su subsistencia que la misma no puede proveerse por cuenta propia, de tal manera que puede afirmarse que la obligación alimentaria es un deber jurídico impuesto a una persona para asegurar la subsistencia de otra²⁴.

46. Se entiende que el derecho de alimentos abarca obligaciones que van más allá de la estricta alimentación, pues incluye todo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, etcétera. Por ende, la cuestión alimenticia alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no solo es la estricta supervivencia, sino que también se busca una mejor reinserción en la sociedad.

47. En ese sentido, se ha dicho que, si bien el objeto de la prestación es patrimonial, la obligación se encuentra vinculada con la defensa de la vida de la persona acreedora y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológicos, psicológicos, social, etcétera²⁵. De ahí que el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la

deudor; y (iii) la capacidad económica del obligado a prestarlos. En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiendo por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor; el nivel de necesidad del primero y la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto.” Datos de localización: Tesis: 1a./J. 41/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 265. Registro digital: 2012502.

²⁴ Véase el Amparo directo en revisión 2293/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintidós de octubre de dos mil catorce.

²⁵ Cfr. Díez Picazo, Luis, Sistema de derecho civil, Tecnos, Madrid, 2012.

cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista²⁶.

48. Asimismo, este Pleno concuerda con la Primera Sala en relación con que los alimentos son materia de orden público e interés social, hasta el punto de conceder la suspensión contra el pago de alimentos, entre otras razones, porque de no otorgarse se impediría al acreedor alimenticio recibir la protección necesaria para su subsistencia²⁷. También, le corresponde al Estado vigilar que se cumpla con el derecho a percibir alimentos, el cual se encuentra reconocido expresamente en el artículo 4° de la Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias²⁸.

49. Además, esta Corte ha señalado en múltiples ocasiones que la institución de alimentos se encuentra regida por el principio de proporcionalidad, según el cual éstos han de ser proporcionados de

²⁶ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto siguientes: "**ALIMENTOS. EL DERECHO A PERCIBIRLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TIENE UN CONTENIDO ECONÓMICO.** El derecho a percibir alimentos alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no sólo es la estricta supervivencia, sino que también busca una mejor reinserción en la sociedad. De ahí que los elementos de la obligación alimentaria deriven del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el hecho de que determine que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, implica delinear los elementos esenciales del derecho de alimentos que, además, tiene como objetivo central el desarrollo integral de los menores. Sin menoscabo de lo anterior, el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la incorporación a la familia, pero la finalidad a que se atiende es personal, pues aunque es patrimonial el objeto de la prestación, la obligación se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológico, psicológico, social, etcétera. Así, el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista". Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXV/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1379. Registro digital: 2008539.

²⁷ Véase la Contradicción de tesis 126/2004, resuelta por la Primera Sala en sesión de once de mayo de dos mil cinco.

²⁸ **Artículo 4**

Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación.

acuerdo con las posibilidades del deudor y con las necesidades del deudor, en aras de que este último pueda lograr tener una vida digna y decorosa, conforme a las circunstancias de cada caso particular²⁹.

50. También, es importante tener presente que el derecho humano a la alimentación es aplicable de manera transversal en relación con diversos derechos humanos, atendiendo a que su desconocimiento puede afectar diversos derechos de menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros acreedores alimentarios, como pueden ser los derechos a la salud física y emocional, la vivienda, la educación, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros.

51. C) Análisis de la norma impugnada.

52. El precepto impugnado es del contenido siguiente:

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

(...)

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; (...).”

²⁹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: **“PENSIÓN ALIMENTICIA DERIVADA DE LOS JUICIOS DE DIVORCIO. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE CONSIDERAR PARA QUE SU IMPOSICIÓN SEA ACORDE AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE JALISCO, VERACRUZ Y ANÁLOGAS).** La institución de alimentos se rige por el principio de proporcionalidad, conforme al cual éstos han de ser proporcionados de acuerdo a las posibilidades del que deba darlos y a las necesidades del que deba recibirlos. Para cumplir con esa finalidad, en el caso de su imposición en un juicio de divorcio, el juzgador deberá determinar qué debe comprender el concepto de una vida digna y decorosa, según las circunstancias del caso concreto; apreciar la posibilidad de uno de los cónyuges para satisfacer, por sí, los alimentos que logren dicho nivel de vida; y determinar una pensión alimenticia suficiente para colaborar con dicho cónyuge en el desarrollo de las aptitudes que hagan posible que, en lo sucesivo, él mismo pueda satisfacer el nivel de vida deseado. En esa labor, deberá tomar en cuenta los acuerdos y roles aceptados, explícita e implícitamente, durante la vigencia del matrimonio; así como la posible vulnerabilidad de los cónyuges para lograr que se cumpla con los objetivos anteriormente planteados”. Datos de localización: Tesis: 1a./J. 27/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 43, Junio de 2017, Tomo I, página 391. Registro digital: 2014571.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

53. Como se observa, para ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo se requiere no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente.

54. En ese contexto, es necesario recordar que la Comisión accionante considera que es inconstitucional dicho requisito, ya que excluye injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en su encargo, lo cual es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

55. Este Tribunal Pleno considera que el requisito en cuestión incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Ello es así, porque excluye a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, a acceder al cargo público de titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. De esa manera se restringe a un grupo determinado de personas de la posibilidad de acceder a este cargo público.

56. No se pasa por alto que el Poder Legislativo local argumenta que no puede considerarse que el precepto impugnado vulnere este derecho humano, puesto que no prohíbe de forma alguna el acceso al cargo. Asimismo, alega que no se afecta este derecho humano ya que su aplicación depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.

57. Sin embargo, el derecho humano en cuestión tutela el acceso efectivo a **cualquier empleo o comisión del servicio público** en condiciones de igualdad. Este Tribunal Pleno considera que no es necesario que una norma esté redactada en términos prohibitivos, absolutos o tenga el alcance de afectar el acceso a todos los cargos en una entidad federativa o en el país para que incida en el contenido, *prima facie*, de este derecho. Para ello, basta que la norma restrinja a una persona o grupo de su posibilidad de acceder a cualquier cargo o que les imponga requisitos más exigentes que al resto de las personas.

58. Al tratarse entonces de la restricción a un derecho fundamental es necesario analizar si la medida de autoridad es objetiva y razonable, así como si cumple con las garantías suficientes para la persona afectada en sus derechos. Es doctrina constitucional que para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio, lo cual significa que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de su fin; no debe limitar de manera innecesaria el derecho afectado, esto es, se debe verificar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr la finalidad constitucional, pero menos lesivas del derecho fundamental afectado y, por último, la medida debe ser proporcional, esto es que el grado de realización del fin perseguido debe ser mayor que el grado de afectación provocado por la medida³⁰.

³⁰ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto siguientes: "**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho

59. En esos términos, a continuación se procede a realizar el test de proporcionalidad de la medida legislativa en cuestión consistente en la restricción al derecho a acceder al cargo referido, con motivo del adeudo de alimentos vencidos, en los términos relatados previamente.

60. **Fin constitucionalmente legítimo.** La primera etapa del test de proporcionalidad consiste en identificar los fines que persigue el legislador con la medida y determinar si éstos resultan válidos desde el punto de vista constitucional³¹.

aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo". Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 915. Registro digital: 2013156.

³¹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "**PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales

61. Este Pleno considera que la norma bajo análisis tiene como finalidad proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la restricción al derecho del deudor alimentario moroso a acceder a un cargo público, específicamente, el de ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. De acuerdo con lo expuesto en las primeras líneas del presente estudio, el derecho de alimentos es un derecho humano consagrado en el texto constitucional, por lo que, en efecto, la medida tiene un fin constitucionalmente válido.

62. Así pues, la protección y garantía de la pensión alimenticia pretende tutelar el principio de solidaridad familiar, así como el principio del interés superior de la niñez. La finalidad del legislador local es hacer cesar el actuar indebido de la persona deudora alimentaria morosa que pretenda ocupar un cargo público, pues, como se dijo, no sólo se trata de asegurar el cumplimiento del pago de la pensión alimenticia, sino también del pago de alimentos *vencidos o caídos*.

63. En eso términos, si se parte de la consideración de que asegurar el pago de alimentos es una finalidad constitucionalmente legítima, entonces, por mayoría de razón, es igualmente importante combatir el incumplimiento prolongado en el tiempo por parte de la persona deudora alimentaria, pues debe tenerse presente que está de por medio el carácter de inmediatez en la necesidad de recibir alimentos. Así pues, **la finalidad del legislador es desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria para quien pretenda acceder a un cargo público**, lo cual es constitucionalmente válido, ya que la conducta que se busca desincentivar representa una situación jurídica y materialmente

tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.” Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 902. Registro digital: 2013143.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

indeseable para la persona acreedora, en virtud de que se encuentra de por medio su subsistencia, su desarrollo personal y su capacidad de gozar de una vida digna y de calidad.

64. Máxime, cuando podrían vulnerarse los derechos de menores, especialmente aquéllos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, la educación y el sano esparcimiento, entre otros, elementos esenciales para su desarrollo integral³². Lo anterior, en el entendido de que las niñas y los niños conforman un grupo en situación de vulnerabilidad que debe ser objeto de protección especial de acuerdo con los artículos 4º constitucional y 27 de la Convención sobre los Derechos del niño³³.

³² Véase la tesis de rubro y texto: “**INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.** El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento”. Datos de localización: Tesis: P./J. 7/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 10. Registro digital: 2012592.

³³ **Artículo 27**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

65. Además, es necesario destacar que el Estado no sólo tiene una obligación de respetar el interés superior del menor, sino también de actuar, que es precisamente **garantizar que se atienda en todos sus ámbitos**; dicha obligación no se limita únicamente al plano jurisdiccional, sino que también alcanza a los órganos legislativos, pues para la creación de cualquier tipo de normas que puedan incidir en el universo de derechos de los menores, es necesario que los legisladores fijen su postura desde una perspectiva que otorgue la más amplia protección a las referidas prerrogativas.

66. Máxime, cuando la cuestión alimentaria se relaciona estrechamente con el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, pues implica garantizar el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre los cuales se encuentra tener un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y espiritual, moral y social, así como el deber del Estado de asegurar el pago de la pensión alimenticia³⁴.

67. Además, si bien la norma en cuestión está redactada en términos neutros, lo cierto es que tiene un impacto diferenciado en favor de las mujeres; por tanto, también resulta aplicable analizar la fracción impugnada bajo una **perspectiva de género**, pues es importante tener

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

³⁴ Véase el artículo 27, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento puede ser extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar que la defección total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida³⁵.

³⁵ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: “**ALIMENTOS. SU OTORGAMIENTO DEBE REALIZARSE CON BASE EN UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO.** Esta Suprema Corte ha sostenido que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, aun cuando las partes no lo soliciten; de tal manera que el juzgador debe verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Tomando en cuenta lo anterior, el juzgador debe ponderar la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento es extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar al valorar cada caso que, precisamente, la defección total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida. Además, el menor solamente obtuvo una satisfacción parcializada de lo que le hubiera correspondido y aún le corresponde, pues no puede admitirse que la madre haya aportado por ambos y, desde luego, no puede cargarse sobre la madre unilateralmente el deber de manutención, pues el cuidado conjunto no sólo significa incremento de la calidad de posibilidades de los hijos, sino la igualdad de oportunidades entre los padres, de modo que el incumplimiento del padre respecto de su obligación, reduce el caudal alimentario del hijo, perjudicando sus posibilidades de desarrollo y crianza. A través de la conducta del padre renuente queda patentizado un menoscabo en aspectos sustantivos y en el proyecto de vida del menor, no pudiendo exigirse que la madre, además del esfuerzo individual que importa la crianza de un hijo, asuma como propio un deber inexcusable y personalísimo del padre. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos se priva a los menores del cuidado personal a cargo de la madre, quien ante esta omisión paterna se halla conminada a redoblar esfuerzos a través del despliegue de diversas estrategias de supervivencia para obtener los recursos mínimos que todo menor necesita”. Datos de localización: Tesis: 1a. XCI/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1383. Registro digital: 2008544.

68. En esa lógica, también resulta relevante lo que sostuvo este Tribunal Pleno en la en la **acción de inconstitucionalidad 78/2021**, en la que se destacó que la necesidad de proteger con mayor ahínco la obligación alimentaria en relación con las mujeres embarazadas y/o personas gestantes, nace de la necesidad de protegerlas ante un tipo específico de violencia económica ejercida por el progenitor no gestante, que en muchas ocasiones ejerce esa violencia aprovechándose de la relación sentimental que guarda con aquéllas, ante la especial vulnerabilidad que se ve aumentada por el propio estado de gestación.

69. En ese sentido, el requisito impugnando también constituye una medida encaminada a proteger la maternidad para que no se considere discriminatoria, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.2, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer³⁶; además, busca reconocer la responsabilidad común entre hombres y mujeres, en cuanto a la educación y desarrollo de los hijos, reconocida en los diversos 5.B y 16.D, de la misma Convención³⁷; asimismo, busca erradicar la violencia económica en contra de la mujer, pues, como se mencionó, el incumplimiento del pago de las pensiones

³⁶ Artículo 4.

[...]

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

³⁷ Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

[...]

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Artículo 16.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

[...]

d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

[...].

alimentarias amenaza el bienestar económico de la mujer, de sus hijas y de sus hijos.

70. Idoneidad. En la segunda etapa del test de proporcionalidad debe analizarse si la medida impugnada es apta para cumplir los fines perseguidos por el legislador, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador³⁸.

71. Sobre este aspecto, resulta relevante señalar que las autoridades emisoras promoventes argumentan que la restricción de acceso a un cargo a deudores alimentarios morosos constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de alimentos e incentivar el cese de su incumplimiento.

72. Agrega el Congreso del Estado de Hidalgo en su informe, que la medida se relaciona con la cuestión alimenticia en materia familiar, cuya obligación se encuentra vinculada con la defensa de la vida de la persona acreedora y el desarrollo de la personalidad del menor.

73. Por su parte, en la iniciativa presentada por la Diputada Areli Rubí Miranda Ayala, se señala que “(...) *los alimentos y su incumplimiento*

³⁸ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: “**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas”. Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 911. Registro digital: 2013152.

tienen una gran repercusión jurídico social en virtud de que éstos son la base por medio del cual el ser humano como ser biológico cubre sus necesidades primarias y como ser social las necesidades que se derivan de la naturaleza humana, son el medio que garantiza el sano desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, en su caso, de quienes por circunstancias especiales los requieren". Asimismo, en la exposición de motivos del Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, se advierte que la implementación de este requisito tuvo como justificación que *"(...) la finalidad de fortalecer desde el marco legal e institucional, el cumplimiento de las obligaciones alimentarias a favor de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores (...)"*.

74. Como se aprecia, tanto en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, como en el informe rendido por el Congreso, se advierte que se pretende justificar el requisito en análisis por haberse implementado como una medida tendente a proteger a los menores de edad.

75. Al respecto, se estima que el requisito combatido **constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de los alimentos**, ya que, al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora en el pago de alimentos, al limitar el acceso a un cargo público, se pretende desincentivar el actuar indebido por parte del deudor alimentario moroso.

76. Además, se busca que el deudor alimentario tramite el descuento correspondiente con el fin de acceder al cargo público en cuestión, lo que implicaría que el acreedor alimentario pudiera acceder a los recursos necesarios para cubrir su alimentación. Afirmación que, además, se corrobora con la circunstancia de que la restricción de acceso no es absoluta, sino que su actualización está condicionada a que el deudor

alimentario moroso cancele la deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente, lo que es indicativo de que lo que pretende no es impedir tajantemente que se acceda a determinado cargo, sino obligar a que se ponga al corriente de sus obligaciones alimentarias.

77. De este modo, la eficacia de la medida, en principio no está en función de la identidad de la persona acreedora, ya que su diseño normativo está enfocado únicamente en desincentivar la conducta indeseada del deudor alimentario moroso. Por tanto, la norma representa un obstáculo para el ejercicio de un derecho (libertad de acceso a un cargo público) con el objetivo de hacer prevalecer la vigencia de otro derecho (alimentos). Bajo ese contexto, es posible afirmar que la medida pretende **eleva los costos** –no económicos, sino **jurídicos**– **del deudor alimentario moroso** que incurra en el incumplimiento reiterado del pago de la pensión alimenticia.

78. Por tal motivo, se entiende que, si la medida es eficaz para lograr el pago de la pensión a favor de una de las personas acreedoras alimentarias, entonces lógicamente también es eficaz para lograr el pago a favor de cualquier persona acreedora alimentaria, se insiste, en virtud de que su diseño normativo está centrado en desincentivar la conducta indebida del deudor alimentario y no así en la identidad de la persona acreedora.

79. Necesidad. En esta fase del estudio se requiere ponderar aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se hayan diseñado para regular el mismo fenómeno. De encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional

y que, a la vez, intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida es inconstitucional³⁹.

80. Este Alto Tribunal nota que el propio sistema normativo estatal establece medidas específicas para prevenir y sancionar la morosidad en materia de alimentos, tanto en la vía civil como en la penal, en específico el artículo 141 bis, de la Ley para la Familia del Estado⁴⁰, prevé la figura de deudor alimentario moroso, en tanto que esta institución **se encuentra tipificada como delito** en el diverso 230, del Código Penal local⁴¹.

³⁹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: “**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto”. Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914. Registro digital: 2013154.

⁴⁰ **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.

⁴¹ **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,

81. Sin embargo, se considera que el requisito impugnado sirve para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos, sobre todo, cuando se encuentran en juegos valores tan importantes como lo es la supervivencia de los menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad y adultos mayores.

82. En ese contexto, el Estado como garante, a **la luz del interés superior de la niñez**, debe asegurar el cumplimiento de la obligación por parte de los progenitores con las vías más adecuadas para ello. Sirve de apoyo las tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.)⁴² y 1a. CLVII/2018 (10a.)⁴³.

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.

⁴²De rubro y texto: "**ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES.** La cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano. Si bien es cierto que todo reclamo alimentario tiene apoyo en artículos precisos de los códigos civiles aplicables, el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil tradicional involucrando derechos humanos para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, como se observa en el artículo 4o. constitucional y en diversas disposiciones legales: los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. En otras palabras, el derecho de los menores a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental, de tal manera que los elementos esenciales que integran el derecho a los alimentos se corresponden con varios de los derechos consagrados en el artículo 4o. de la Constitución". Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1380. Registro digital: 2008540.

⁴³De rubro y texto: "**DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LA PROTECCIÓN ALIMENTARIA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.** El artículo citado, en relación con los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los progenitores o, en su caso, las personas encargadas de su cuidado, tienen la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social

83. Al respecto, resultan relevantes las consideraciones que se sostuvieron en la exposición de motivos del Decreto Número 716 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de quince de junio de dos mil veintiuno, por el cual se creó el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Moroso, en las que se sostuvo que un problema importante que existe en materia familiar es el alto incumplimiento de esta obligación, perjudicando especialmente el interés superior del menor.

84. En ese sentido, también es importante recordar las manifestaciones realizadas por el legislador local al emitir la disposición hoy combatida, en el sentido de que se busca reducir el incumplimiento de las obligaciones alimentarias, con el objeto de maximizar el interés superior del menor.

85. Incluso, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México 67.5 por ciento de las madres solteras no reciben una pensión alimenticia, cifras que evidencian que se les deja desprotegidas y en situación de vulnerabilidad, siendo de esta forma víctimas de violencia económica por sus deudores alimentarios. Asimismo, dicho Instituto señaló que tres de cada cuatro hijos e hijas de

de los menores en el núcleo familiar. En ese sentido, utiliza el lenguaje de los derechos para reconocer aquél de todo niño a un nivel de vida adecuado, con las correlativas obligaciones de sus cuidadores. Sin embargo, esta formulación no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, pues lejos de ello, dicho precepto prevé de forma puntual las acciones positivas a cargo de los Estados Parte para brindar apoyo a los responsables primarios a fin de lograr el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, lo que incluye proporcionar asistencia material y desarrollar programas. Asimismo, el citado precepto determina que el Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera, incluso si éstos viven en el extranjero. En este sentido, en un grado mayor de especificidad que aquel utilizado en el texto constitucional, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño dota de significado al derecho de alimentos de los niños elevando a la máxima jerarquía no sólo su contenido esencial y la determinación de los sujetos obligados, sino también las condiciones de la obligación alimenticia y la posición del Estado como garante. Todo ello, además, a la luz del interés superior del niño como principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño o niña en un caso concreto". Datos de localización: Tesis: 1a. CLVII/2018 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 300. Registro digital: 2018616.

padres separados no reciben pensión alimenticia, lo que también demuestra la falta de cumplimiento en relación con las pensiones alimentarias que deben percibir los menores de edad, poniendo en peligro su adecuado desarrollo⁴⁴.

86. Además, del informe de “incidencia delictiva del fuero común 2022”, elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende que de enero hasta agosto de 2022, en el Estado de Hidalgo se habían presentado 524 denuncias por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar⁴⁵, delito que lo comete quien injustificadamente deje de satisfacer obligaciones alimentarias, no suministrando a otro los recursos necesarios para que subsista, lo que acredita la existencia del incumplimiento del derecho humano a recibir alimentos, aun cuando existan las vías civil y penal para exigir su cumplimiento.

87. Al tenor de lo expuesto, Este Tribunal Pleno concluye que la medida implementada por el legislador local cumple con la tercera etapa del análisis de constitucionalidad.

88. Proporcionalidad en sentido estricto. La presente etapa del test regularidad constitucional exige realizar un contraste entre el grado de intervención de la medida legislativa en el derecho fundamental afectado (libertad de acceder a un cargo público) y el grado de satisfacción del fin perseguido por ésta (protección y garantía del derecho de alimentos)⁴⁶.

⁴⁴ Véase la Gaceta LXIV/1PPR-6/88667, del Senado de la República, de veintitrés de enero de dos mil diecinueve. Visible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/88667.

⁴⁵ Véase: <https://drive.google.com/file/d/14wHIUXvwoWakU1P6bFnb37u4gaCTaSQq/view>.

⁴⁶ Resulta aplicable la tesis de rubor y texto: “**CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en

En el caso concreto, se considera que la medida satisface las exigencias de proporcionalidad por las siguientes razones.

89. En primer lugar, como ya se mencionó, la medida bajo análisis no representa una prohibición absoluta para acceder al cargo de ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, ya que se trata de una restricción que únicamente tiene cabida cuando exista un incumplimiento del pago de la pensión alimenticia prolongado en el tiempo y declarado por la autoridad judicial correspondiente. Además, la restricción prevista no opera en términos irrestrictos, ya que su actualización y vigencia depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.

90. En efecto, como se ha precisado, la medida legislativa en análisis, conforme a su ingeniería, se advierte que **está construida con el objeto, no necesariamente de impedir que el deudor alimentario moroso no pueda acceder a cargos públicos en ninguna circunstancia, sino lo que se pretende es actuar como un medio de presión para obligar a**

sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio". Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 894. Registro digital: 2013136.

que quien aspire a ocupar determinado cargo público, deba a estar al corriente de sus obligaciones alimentarias.

91. De tal manera que el deudor alimentario tiene a su disposición en todo momento la posibilidad de hacer cesar los efectos del requisito impugnado mediante el pago de los alimentos vencidos, o bien, tramitar el descuento correspondiente. Incluso, entre más pronto lo haga, mayor beneficio reporta al goce y ejercicio de los derechos de todas las personas involucradas.

92. En ese sentido, es altamente probable que, en aras de lograr su objetivo de acceder a un cargo público, el deudor alimentario moroso prefiera realizar el pago de los alimentos vencidos. Así pues, los beneficios esperados de la medida radican en garantizar los alimentos de una persona y poner fin a una situación desfavorable para su subsistencia y su capacidad de gozar de un desarrollo personal y de un nivel de vida digno.

93. Al respecto, para identificar a la persona que tenga el carácter de deudor alimentario moroso y, por tanto, que se ubica en el supuesto previsto en la norma impugnada, resulta relevante destacar que el artículo 141 Bis, de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo⁴⁷, establece que 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

⁴⁷ **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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

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.

94. En caso de no desvirtuarse dicho incumplimiento, el Juez de lo Familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, previsto en los artículos 478 a 480, de la mencionada Ley para la Familia del Estado de Hidalgo⁴⁸.

95. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que, en efecto, es mayor el beneficio de proteger y garantizar el derecho de alimentos, que el perjuicio que, en su caso, pudiera generar en la esfera de derechos del deudor alimentario moroso, al no poder acceder a un cargo público hasta en tanto cubra su deuda alimentaria, por lo que la medida legislativa cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

96. Con base en estas consideraciones, deben desestimarse los argumentos propuestos y, en consecuencia, reconocer la **validez** del

⁴⁸ **Artículo 478.-** En el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, se harán las inscripciones a que se refiere el artículo 141 BIS de la presente Ley, dicho registro contendrá:
I.- Nombre, apellidos y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora alimentaria morosa;
II.- Nombre de la acreedora o acreedor o acreedores alimentarios;
III.- Datos del acta que acrediten el vínculo entre la persona deudora y la o el acreedor alimentario, en su caso;
IV.- Número de pagos incumplidos y monto del adeudo alimentario a ese momento;
V.- Órgano jurisdiccional que ordena el registro; y
VI.- Datos del expediente del que deriva su inscripción.

El Registro del Estado Familiar llevará a cabo la inscripción al día hábil siguiente a la recepción del oficio judicial que así lo ordene.

(ADICIONADO, P.O. 15 DE JUNIO DE 2021)

Artículo 479.- El Registro estará a disposición de toda persona que acredite legítimo interés. Los Oficiales del Registro del Estado Familiar expedirán certificados de No inscripción o Inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, con base en las constancias que obren en su poder, previo pago de los derechos correspondientes.

(ADICIONADO, P.O. 15 DE JUNIO DE 2021)

Artículo 480.- El certificado expedido por el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos contendrá:

I.- Fecha de emisión;

II.- Nombre Completo y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora morosa;
y

III.- Especificación de contar con inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos o en su caso de No inscripción.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, toda vez que, frente al escenario bajo análisis, relacionado con el derecho humano a recibir alimentos, resulta proporcional la restricción dispuesta en la norma, en relación con la condición para acceder al cargo público en mención.

VII. DECISIÓN.

97. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, adicionada mediante el Decreto Número 724, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, en atención a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformada mediante el Decreto Número 724, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021

Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 137/2021, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del cuatro de octubre de dos mil veintidós en el sentido siguiente: **PRIMERO.** *Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO.** *Se reconoce la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, adicionada mediante el Decreto Número 724, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, en atención a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.* **TERCERO.** *Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.- Conste.*