

2022 JUL -7 PM 7:31

**OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA**

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 07 de julio de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de las leyes de la Comisión de Derecho Humanos; de Instituciones y Procedimientos Electorales; de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como del Código de la Administración Pública, ordenamientos del Estado de Yucatán, modificados mediante Decreto 5504/2022 publicado el 07 de junio del año en curso en el Diario Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montañó Pomposo, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó. 3	
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	5
IX. Introducción.	6
X. Conceptos de invalidez.	7
PRIMERO.....	7
A. Derecho de igualdad y no discriminación.	8
B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.	12
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	14
• Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.....	29
SEGUNDO.....	33
A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.	34
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada.	36
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	40
A N E X O S.....	41

Defensora del Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán.

B. Gobernador del Estado de Yucatán.

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

Artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; 16, segundo párrafo, en la porción normativa "y VIII", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública; ordenamientos del Estado de Yucatán, modificados mediante Decreto 5504/2022 publicado el 07 de junio de 2022 en el Diario Oficial del Gobierno de la entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

Artículo 15. Requisitos para ser presidente de la comisión

Para ser designado presidente de la comisión, se deberá cumplir con los requisitos siguientes:

I. -X. (...)

XI. No ser deudor alimentario moroso."

Defendemos al Pueblo

"Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

Artículo 55. Las y los ciudadanos que aspiren a participar como candidatas y candidatos independientes además de acreditar los requisitos señalados en los artículos 22, 46 y 78 de la constitución, deberán acreditar:

I. (...)

II. No ser deudor alimentario moroso.

(...)"

"Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

Artículo 16. Integración del pleno.

(...)

Los comisionados deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

(...)"

"Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán.

Artículo 26. Salvo disposición expresa establecida en éste Código u otras leyes, para ser titular de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

I. -VI. (...)

VII. No ser deudor alimentario moroso, y

(...)"

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 5º, 14, 16, 35, fracciones II y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Derecho a ser votado.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de trabajo.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 07 de junio de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 08 del mismo mes y año al jueves 07 de julio de la presente anualidad. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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

³ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública; ordenamientos del Estado de Yucatán establecen que, entre los requisitos que se deberán cumplir para acceder a las titularidades de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública locales, así como aspirar a las candidaturas independientes, será necesario *no ser deudor alimentario moroso*.

Las normas excluyen injustificadamente a todas las personas que se encuentren en ese supuesto, aun cuando no exista relación entre dicha situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en dichos cargos o para participar en los procesos electorales bajo la institución de candidaturas independientes, por lo que transgrede el derecho a igualdad y no discriminación, acceso a un cargo público, la libertad de trabajo y a ser votado.

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos que evidencian la incompatibilidad de los diversos artículos impugnados de las leyes de la Comisión de Derechos Humanos; de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como del Código de la Administración Pública, ordenamientos del estado de Yucatán con el parámetro de control de la regularidad constitucional de nuestro sistema jurídico, específicamente, por transgredir el derecho a la igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, de libertad de trabajo y a ser votado.

Para sostener esa afirmación, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expone el contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminación. Posteriormente, se abordarán algunos aspectos sobre la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público, para finalmente demostrar el vicio de constitucionalidad contenido los preceptos normativos controvertidos y concluir que éstos no superan un escrutinio ordinario

de proporcionalidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

A. Derecho de igualdad y no discriminación.

Para dar inicio con el análisis de la disposición combatida, esta Comisión Nacional estima conveniente partir de que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.⁴

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁵

⁴Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

⁵ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁶

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.⁷

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁸

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁹

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 17 *supra*.

⁷ *Idem*.

⁸ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."

⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹⁰

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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis* salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹¹

¹⁰ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

¹¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹²

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹³

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

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁴

Defendamos al Pueblo

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier

¹²*Ídem.*

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párr. 101.

forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

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

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

De la interpretación armónica de esos preceptos, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, consistiendo, a su vez, en una actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que el numeral 5º de la Constitución Federal puntualmente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho que únicamente podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, en los términos de la ley, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, prescripciones internacionales que prácticamente se replican en los numerales 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.¹⁵

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.¹⁶

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de "calidad" contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne¹⁷, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.¹⁸

Por lo tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio

¹⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 73.

¹⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD."

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión¹⁹.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

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

Para iniciar con el estudio que nos ocupa, debe tenerse presente que el pasado 07 de junio del presente año se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 5504/2022 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de distintos ordenamientos, entre ellos los impugnados.

De los cambios efectuados por el Congreso yucateco se encuentra la introducción del requisito de *“no ser deudor alimentario moroso”* para diversos cargos públicos e incluso para aspirar al registro de candidaturas independientes para puestos de elección democrática.

Es decir, el legislador local instauró la exigencia impugnada para dos supuestos en específico a saber: **1) cargos públicos y 2) para poder participar en un proceso electoral** bajo la institución de candidatura independiente, en otras palabras, **para contender por un puesto de elección popular.**

A efecto de clarificar los supuestos en los que las personas aspirantes deberán acreditar no ser deudoras alimentarias morosas, en primer término, se abordará el supuesto relativo a **cargos públicos**, los cuales se precisarán, *grosso modo*, a continuación:

¹⁹*Ibidem*, párr. 84.

	Cargo público	Norma impugnada
A)	Titular de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos yucateca.	Artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.
B)	Titular de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública estatal.	Artículo 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán.

Tal como se puede advertir del cuadro *supra*, la norma impugnada del Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán prevé que las personas titulares de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública estatal deberán satisfacer la exigencia de no ser deudoras alimentarias morosas.

Para dilucidar los puestos públicos que incluye el precepto controvertido del Código de la Administración Pública local, es menester precisar que en términos de la propia codificación controvertida el Poder Ejecutivo yucateco cuenta con dependencias y entidades que, en su conjunto, integran la Administración Pública estatal²⁰.

Además, en términos del diverso 2 del Código reclamado, la Administración Pública Estatal se organiza en centralizada y paraestatal, la primera está integrada por el Despacho del Gobernador y las dependencias²¹, mientras que la segunda se constituye por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos²².

Ahora bien, las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada, en términos del artículo 22 del propio Código controvertido, son:

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Fomento Económico y Trabajo.
- Secretaría de Administración y Finanzas.
- Secretaría de Fomento Turístico.
- Consejería Jurídica.
- Secretaría de Desarrollo Rural.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Desarrollo Sustentable.

²⁰ Véase el artículo 2 del Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán.

²¹ Véase el artículo 3 del Código de la Administración Pública yucateco.

²² Véase el artículo 4 del Código de la Administración Pública local.

- Secretaría de Educación.
- Secretaría de la Contraloría General.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior.
- Secretaría de Obras Públicas.
- Secretaría de la Cultura y las Artes.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de las Mujeres.

Por su parte, como se precisó previamente, la **administración pública paraestatal** está conformada por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos²³, los cuales tienen las siguientes características:

- **Organismos públicos descentralizados** son las instituciones creadas por disposición del Congreso del Estado o por Decreto del Titular del Ejecutivo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin distinción de la forma o estructura legal que adopten²⁴.
- **Empresas de participación estatal mayoritaria**, las sociedades de cualquier naturaleza en que se den uno o varios de los siguientes supuestos:
 - Que el Gobierno estatal, uno o más organismos descentralizados, otra u otra empresa de participación estatal mayoritaria, consideradas conjunta o separadamente aporte o sean propietarios del 51 % o más del capital social.
 - Las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública local, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes²⁵.
- **Fideicomisos Públicos**, aquellos establecidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, que se organicen de manera análoga a las otras especies de entidades y con un comité técnico, y tengan como propósito

²³ Véase el artículo 48 del Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán.

²⁴ Véase el artículo 49 del Código de la Administración Pública yucateco.

²⁵ Véase el artículo 52 del Código de la Administración Pública estatal.

auxiliar al Poder Ejecutivo estatal mediante la realización de actividades prioritarias²⁶.

De ahí que el artículo 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán tiene un amplio margen de aplicación respecto del acceso a la titularidad de las instituciones que integran la administración pública del estado de Yucatán.

Ahora, por lo que hace al segundo supuesto — previsto en el artículo 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán — para el cual el legislador local exigió *no ser deudor alimentario moroso* para poder **participar en un proceso electoral** bajo la institución de candidatura independiente, es decir, **para contender por un puesto de elección popular**, se realizan las siguientes precisiones:

En principio, la Constitución yucateca reconoce como derecho de la ciudadanía yucateca ser votada para todos los cargos de elección popular y nombrada para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley de la materia²⁷.

Por otra parte, el diverso 16, apartado B, de la Constitución local establece que para que la ciudadanía yucateca pueda ejercer el derecho a participar en las elecciones estatales bajo la institución de candidaturas independientes, deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley respectiva.

Asimismo, el aludido precepto constitucional prevé que la ley regulará el régimen de postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes y garantizará su derecho al financiamiento público, así como el acceso a la radio y televisión en los términos establecidos en las constituciones Federal y local.

En ese sentido, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, en su Libro Segundo "*De las Candidaturas Independientes*", contiene disposiciones que tienen por objeto **regular las candidaturas independientes para la Gubernatura, fórmulas de diputaciones por el principio de mayoría relativa y**

²⁶ Véase los artículos 53 y 93 del Código de la Administración Pública estatal.

²⁷ Véase el artículo 7, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.

planillas de Ayuntamientos²⁸, en términos de lo dispuesto en las constituciones Federal y Local.

En ese sentido, las y los ciudadanos en Yucatán que cumpla con los requisitos, condiciones y términos tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registradas y registrados como candidatas o candidatos independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular, a saber:

- Gobernadora o Gobernador.
- Diputadas o diputados del Congreso del Estado por el principio de mayoría relativa.
- Regidoras o regidores de los ayuntamientos, postulados por planillas²⁹.

En ese tenor, el artículo 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, establece que las personas ciudadanas que **aspiren a participar como candidatas independientes** —para la Gobernatura, Diputaciones por el principio de mayoría relativa, así como para las regidurías de los ayuntamientos— además de acreditar los requisitos señalados en los diversos 22, 46 y 78 de la Constitución estatal, deberán acreditar *no ser deudoras alimentarias morosas*.

Puntualizado lo anterior, ahora corresponde hacer una breve mención de las atribuciones que en general corresponden a los cargos públicos que le son exigibles el requisito impugnado.

Primeramente, por cuanto hace a las funciones a desempeñar por parte de la persona titular de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos yucateca, en términos del diverso 18 del orden que regula indicado Organismo Autónomo, se encuentran: la representación legal de esa Comisión; aprobar y emitir recomendaciones públicas, así como los acuerdos de no responsabilidad; suscribir las demandas de acción de inconstitucionalidad, así como los medios de control de constitucionalidad local; elaborar el proyecto de reglamento interno; nombrar y remover libremente a diversos servidores públicos adscritos a dicho Ombudsperson; elaborar el proyecto de presupuesto; interponer denuncias penales, entre otras.

²⁸ Véase el artículo 31 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

²⁹ Véase el artículo 36 de la Ley de Institución y Procedimientos Electorales estatal.

Ahora, respecto de las funciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, éstas se encuentran previstas en el Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán³⁰.

En ese sentido, de conformidad con el Libro Segundo, Título III, Capítulo único, en específico los diversos 23, 24, 24 Bis, 28 y 29, del Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán, prevén obligaciones generales de las personas **titulares de las dependencias de la Administración Pública**.

Específicamente, el artículo 27 del Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán dispone que a las personas titulares de las dependencias les corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

- Desempeñar las funciones y obligaciones que el Gobernador del Estado y el presente Código les establezcan;
- Hacer cumplir los acuerdos, órdenes, circulares y demás disposiciones que emita el Gobernador del Estado, así como atender los asuntos que les sean encomendados;
- Formular y mantener actualizada la documentación legal de la dependencia a su cargo, los programas operativos anuales, manuales de operación y procedimientos, así como el de servicios a la ciudadanía y demás análogos respecto de su competencia;
- Intervenir y suscribir los actos, contratos y convenios que se refieran a la Dependencia que les corresponda;
- Nombrar y remover a los Subsecretarios, Directores y demás personal de la Secretaría que les corresponda, salvo en aquellos casos en que este Código o alguna ley aplicable establezca lo contrario;
- Vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables en el ámbito de su competencia;
- Realizar los actos administrativos necesarios para cumplir con las atribuciones a su cargo;

³⁰ "Código de la Administración Pública del Estado de Yucatán

Artículo 1. Las disposiciones contenidas en este Código son de orden e interés público y tienen por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y coordinación de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública del Estado de Yucatán."

Por otra parte, en el Título IV, del Libro Segundo del Código controvertido, es decir, en los artículos 30 al 47 quinquies, prevé las atribuciones de cada una de las dependencias locales, en los que se les otorgan un cúmulo de facultades y atribuciones con la finalidad coadyuvar al Ejecutivo de la entidad en el adecuado desarrollo de diversas materias que tiene a su cargo, como lo son de gobierno, desarrollo social, educación, seguridad pública.

Es decir, las actividades que se les encargan a cada dependencia tiene el propósito de auxiliar a la persona titular del Poder Ejecutivo estatal a estudiar, planear y atender el despacho de los negocios del orden administrativo que correspondan, según la distribución que se determine en la ley.

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

Por otra parte, es oportuno precisar que en términos del artículo 54 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local, son obligaciones de las personas aspirantes a las candidaturas independientes, se encuentran las siguientes:

- Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley;
- No aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;
- Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral;
- Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de personas extranjeras o de ministras y ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

- Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;
 - Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno de la Ciudad de México;
 - Los organismos autónomos federales, estatales y de la Ciudad de México;
 - Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
 - Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
 - Las personas morales, y
 - Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- Abstenerse de realizar por sí o por interpósita persona, actos de presión o coacción para obtener el apoyo ciudadano;
 - Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que denigre a otras y otros aspirantes o precandidatas, precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;
 - Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;
 - Rendir el informe de ingresos y egresos;
 - Respetar los topes de gastos fijados para obtener el apoyo ciudadano, en los términos que establece la presente Ley.

Ahora bien, precisado el alcance de las disposiciones impugnadas y de forma general, las funciones que corresponden a esos empleos, así como las obligaciones de las personas que aspiren a las candidaturas independientes, lo procedente es analizar la exigencia de *no ser deudor alimentario moroso*.

En esa lógica, a juicio de este Organismo Nacional la exigencia de *no ser deudor alimentario moroso* deviene inconstitucional, en virtud de que tiene por efecto excluir *ipso facto* y de forma injustificada, a personas en una determinada situación, de ejercer cualquiera de los cargos mencionados y de aspirar a ser candidata independiente para la Gubernatura, a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y a planillas de Ayuntamientos, por lo que se estima que transgrede el derecho de igualdad y no discriminación. Adicionalmente, constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo en el servicio público.

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

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

La figura jurídica de deudor alimentario moroso se encuentra regulada en el artículo 25³¹ de la Ley de la Fiscalía General, y como delito en el numeral 220³² del Código Penal, ambos ordenamientos yucatecos.

En términos de la Ley de la Fiscalía General, una persona será considerada como deudora alimentaria morosa cuando incumpla con la ministración de los alimentos a los que se encuentre obligado, por un período de noventa días naturales, consecutivos o no, y siempre que dicha obligación sea ordenada por un órgano jurisdiccional.

Mientras que, de la comisión del delito de incumplimiento de las obligaciones alimentarias, es pertinente tener en cuenta que el ilícito se actualizará por incumplir con esa obligación, cuya pena aplicable será de 1 a 4 años y de 20 a 200 días-multa; además de la pérdida de los derechos de familia en relación con el sujeto pasivo del

³¹“ **Artículo 25.** Del deudor alimentario.

Se constituye deudor alimentario moroso aquella persona que incumpla con la ministración de los alimentos a los que se encuentre obligado, por un período de noventa días naturales, consecutivos o no, y siempre que dicha obligación sea ordenada por un órgano jurisdiccional.

Cuando el deudor alimentario moroso acredite que ha cumplido con la totalidad del monto adeudado por pago de pensión por los que fue inscrito, podrá solicitar la cancelación del registro ante el mismo juez que lo ordenó. La Fiscalía hará la cancelación respectiva previa orden judicial, dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de la orden de cancelación.

(...)”

³²“ **Artículo 220.** A quien sin motivo justificado dejare de cumplir el deber de asistencia respecto de sus ascendientes, hijos o cónyuge sin ministrarles los recursos necesarios para atender a su subsistencia, se le aplicará sanción de uno a cuatro años de prisión y de veinte a doscientos días-multa, privación de los derechos de familia y pago como reparación del daño, de las cantidades no ministradas oportunamente por el acusado, desde la fecha en que dejó de cumplir el deber de proporcionar los alimentos, hasta la sentencia condenatoria. Quedan comprendidos en esta disposición como sujetos pasivos el concubinario y la concubina. Cuando el imputado incurriese nuevamente en el mismo delito, la prisión será de tres a seis años.

La pérdida de los derechos de familia solo se impondrá cuando se afecte de manera negativa a los acreedores alimentarios.”

delito. Este delito se persigue por querrela, salvo en aquellos casos en que el incumplimiento se refiera a los hijos, a los ascendientes adultos mayores o exista imposibilidad para presentar la querrela por parte de los acreedores, en tal caso será el Ministerio Público quien procederá de oficio³³.

Ahora bien, con base en lo anterior y como se mencionó previamente, las normas impugnadas exigen como requisito —para que una persona sea titular de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, de cualquier dependencia o entidad que pertenezcan al Poder Ejecutivo local, y aspire a una candidatura independiente para la Gubernatura, a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y a planillas de Ayuntamientos— *no ser deudor alimentario moroso*.

Mencionado requisito excluye de los cargos mencionados y al ejercicio del derecho de ser votados como candidata o candidato independiente a las personas que incumplan con las obligaciones en materia familiar por un período de noventa días naturales, consecutivos o no, independientemente de si fue denunciada y de si se encuentra compurgando una pena por la comisión del delito previsto en el artículo 220 del Código Penal yucateco.

Es así como una persona que sea deudora alimentaria morosa en términos de la legislación local ya quedará imposibilitada de acceder a los cargos en cuestión, así como de aspirar a postularse como candidata independiente para puestos de elección popular, pues no reuniría las exigencias mínimas para ello.

Precisados el contenido de las normas controvertidas y sus alcances, debe analizarse si la limitación establecida por el legislador yucateco resulta razonable.

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

³³ Artículo 221.- El delito de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar se perseguirá mediante querrela de la parte agraviada.

Cuando el incumplimiento se refiera a los hijos, a los ascendientes adultos mayores o exista imposibilidad para presentar la querrela por parte de los acreedores, se perseguirá de oficio y cuando proceda, el Ministerio Público promoverá la designación de un tutor especial o representante para las víctimas del delito ante la autoridad judicial, que tendrá facultades para designarlos. Se declarará extinguida la acción penal oyéndose previamente al tutor o representante, cuando el procesado hubiese cubierto el importe de los alimentos vencidos.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo que antecede, se auxiliará del Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán."

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

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

Tampoco es constitucionalmente admisible que, se obstaculice el ejercicio a ser votado de la ciudadanía, cuando tengan la intención de postularse como candidata o candidato independiente para la Gubernatura, a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y a planillas de Ayuntamientos, por el simple hecho de incumplir con una obligación alimentaria-familiar.

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

Sin embargo, dada la amplitud del margen de aplicación de las normas impugnadas, al ser exigibles para la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos local, así como para todos los cargos de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y para todas las candidaturas independientes, es notable la ausencia de un examen de relación entre las funciones que desempeñan los puestos públicos involucrados y mucho menos para las candidaturas independientes, con el incumplimiento de las obligaciones en materia familiar, que permita concluir que las funciones guardan

relación con el incumplimiento de esas obligaciones en la medida en que resulte válida dicha exclusión

Además, no pasa desapercibido para esta Institución Nacional que, de la exposición de motivos, se desprende que la finalidad del legislador local es buscar la probidad de las personas titulares; sin embargo, el objetivo no es admisible toda vez que los requisitos para el acceso a cargos públicos deben estar únicamente encaminados a lograr la eficacia, eficiencia y profesionalismo de los funcionarios públicos, así como del servicio público.

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

De ahí que, a juicio de esta Institución Autónoma, de conformidad con el análisis general de las atribuciones de las personas titulares de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, de las dependencias y entidades públicas en Yucatán, se estima que, en esencia, ejercen atribuciones de representación, administrativas y de coordinación para el cumplimiento de los objetivos de cada institución.

Asimismo, del estudio de las obligaciones de las aspirantes a las candidaturas independientes, se advierte que éstas se encuentran encaminadas a un ejercicio del derecho a ser votados respetuoso del marco legal electoral.

En atención a esas actividades, se arriba a la conclusión de que la restricción contenida en las normas impugnadas atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que incumplan con su obligación de proporcionar alimentos, aun cuando el cumplimiento de estas obligaciones no se relacione de ningún modo con el debido ejercicio de las atribuciones correspondientes a los puestos públicos de referencia, ni mucho menos con la postulación de candidaturas independientes; tampoco incide en las capacidades o méritos especializados necesarios que exigen esos empleos públicos.

Lo anterior, en virtud de que como ya se mencionó, la restricción contenida en los preceptos controvertidos no guarda ninguna relación con las funciones que

corresponden a los cargos, por lo que el legislador perdió de vista que, para poder limitar derechos humanos, es necesario que se justifique constitucionalmente esa medida, a efecto de las distinciones o limitaciones establecidas no sean arbitrarias.

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

Es decir, la generalidad de la norma no permite la individualización de los requisitos para cada una de las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, por lo que, independientemente de su objetivo y funciones, las personas deudoras alimentarias no podrán acceder a esos cargos.

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

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

De tal manera que puede decirse que se buscó delinear perfiles que atendieran a esos objetivos, por lo que se decidió incluir como requisito para las titularidades de la Comisión de Derechos Humanos, de las dependencias y las entidades estatales, así como para las candidaturas independientes a la Gubernatura, a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y a planillas de Ayuntamientos, la persona no debe

ser deudora alimentaria morosa, con lo cual podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad de quienes aspiren al cargo multirreferido.

Sin embargo, las disposiciones normativas en combate desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que se encuentran en ese supuesto por una cuestión que en nada incide con el adecuado ejercicio de un cargo.

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

En su caso, la medida pudiera resultar válida y congruente si se refiriera a una persona ya condenada mediante sentencia por la comisión del delito de incumplimiento de obligaciones alimentarias, dada la imposibilidad física de desempeñar el cargo por estar cumpliendo una pena, sin embargo, de la lectura de las normas cuestionadas no se desprende que aluda a esta hipótesis normativa concretamente.

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

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

Consecuentemente, la exigencia contenida en los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública; ordenamientos del Estado de Yucatán resultan discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos en comento y/o aspirar a una candidatura independiente, además de

propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social y/o jurídica.

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

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

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

A mayor abundamiento, esta Institución Nacional estima que el requisito que se tilda de inconstitucional debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas, por una parte, aquellas que por cualquier

motivo incumplen con su obligación de dar alimentos y por la otra, aquellas que no se encuentran en ese supuesto.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes³⁴, hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, por no constituir una categoría sospechosa, pero que sí se traduce en una distinción entre las personas que son catalogadas como deudoras morosas y quienes no se encuentren en dicha situación.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que incumplen con una obligación en materia familiar que les impide acceder a los referidos cargos y aspirar a una candidatura independiente, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

- **Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad.**

Este Organismo Nacional considera que el requisito exigido, consistente en que las personas que aspiren a ocupar cualquiera de los cargos previamente mencionados, así como a participar como candidatas independientes para contender en un proceso electoral, relativo a que no sean deudoras alimentarias morosas, transgrede el derecho de igualdad de aquellas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esa exigencia y las funciones a desempeñar.

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

³⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019 y 117/2020, entre otros.

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

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

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

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.³⁵

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

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de

³⁵ Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: **"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"**.

algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

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

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

En la especie, se advierte que los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública; ambos ordenamientos del estado de Yucatán podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, como lo manifiesta el legislador local en sus trabajos legislativos, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan a los puestos mencionados tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones que lleva a cabo la persona designada como titular de la Presidencia de Comisión de Derechos Humanos, así como de cualquier dependencia o entidad paraestatal yucatecos, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que han incumplido con su obligación de dar alimentos.

Particularmente, en el caso de las candidaturas independientes, se advierte que el legislador local buscó garantizar que las personas que sean postuladas a los cargos de elección popular cumplan con un perfil necesario e idóneo para el desempeño de las funciones del cargo público al que aspiran; por ello instauró la medida impugnada, a efecto de impedir que quien incumpla con sus obligaciones alimentarias sean candidatas a cargos de elección democrática.

Por su parte, en cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que la medida legislativa establecida por el legislador **no tiene relación directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para determinar que una persona que cumple con obligaciones alimentarias ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o

que las personas que no las cumplen, *per se*, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

Respecto a la exigencia para participar como candadita o candidato independiente, tampoco tiene una relación directa, clara e indefectible, con el fin perseguido, ya que únicamente se está exigiendo a la ciudadanía que aspire a la Gubernatura, a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y a planillas de Ayuntamientos bajo dicha institución acrediten no ser deudor o deudora alimentaria morosa.

Es decir, no es posible afirmar que la medida adoptada por el legislador local impida efectivamente que aquellas personas que sean deudoras alimentarias morosas ocupen cargos de elección popular, pues pueden llegar a éstos mediante su postulación a través de partidos políticos.

Tampoco existe una relación evidente entre la exigencia reclamada y el fin perseguido, toda vez que carece de una base objetiva para determinar que una persona que cumple con sus obligaciones alimentarias, en sí misma, ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad, mucho menos, al ser meramente aspirantes a un puesto de elección popular.

Por el contrario, la norma impugnada restringe de forma injustificada el ejercicio del derecho político a ser votado de la ciudadanía, cuando elijan postularse como candidatas o candidatos independientes por la Gubernatura, a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y a planillas de Ayuntamientos.

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

En consecuencia, no se advierte que la exigencia prevista en los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública; ordenamientos del Estado de Yucatán tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el

legislador local, por lo que es claro que se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad.

En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que las normas contradicen en parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, los artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública; ordenamientos del Estado de Yucatán no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resulta transgresora de derechos humanos, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de la persona que se desempeñe como titular Ombudsperson local, de las dependencia y entidades de la Administración Pública Estatal, ni mucho menos para estar en condición de contender en un proceso electoral por la Gubernatura, a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y a planillas de Ayuntamientos como candidata independiente.

En conclusión, los preceptos controvertidos son discriminatorios por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos aludidos y participar en los procesos electorales como candidata o candidato de elección popular, por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan desempeñarse en el servicio público y participar en las contiendas por cargos de elección popular en igualdad de condiciones a las demás, por lo debe declararse su invalidez.

Defendemos al Pueblo

SEGUNDO. El artículo 16, segundo párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán establece que las personas comisionadas que integren el Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales deberán cumplir con los *"requisitos previstos en las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 65 de la Constitución Política"* de esa entidad.

Sin embargo, el diverso 65 constitucional solamente contiene siete fracciones, es decir, no existe la fracción VIII a la que alude el artículo 16 impugnado.

En consecuencia, la porción normativa “y VIII” del párrafo segundo del artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública contraviene el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que no genera certidumbre a las personas que aspiren al mencionado cargo público, ya que no conocerán de forma clara y cierta todos los requisitos que deben de satisfacer para ocuparlo.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 16, segundo párrafo, en la porción normativa “y VIII”, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán es contrario al bloque de regularidad constitucional, particularmente del derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Lo anterior, dado que, el diverso 65 constitucional —precepto al que remite el artículo 16 del ordenamiento cuestionado— solamente contiene siete fracciones, por lo tanto, no otorga certeza plena a las personas que aspiren a ser designadas como comisionadas que integren el Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales yucateco, de cuáles son todos los requisitos que deben satisfacer para el aludido puesto público.

A efecto de demostrar la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada, el presente apartado se divide en dos secciones: el primero, relativo al contenido y alcance del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad, y el segundo referente a la transgresión de éstos por parte de la norma sometida a escrutinio de ese Alto Tribunal.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

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

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad,

cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³⁶

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

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

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

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

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

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y

³⁶ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa³⁷. Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

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

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

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada.

Como se expuso en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, la inconstitucionalidad alegada por esta Comisión Nacional se sustenta en que el Congreso local estableció en el artículo 16, segundo párrafo, en la porción normativa “y VIII”, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, que las personas que aspiren a ser designadas comisionadas que integren el Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, deberán satisfacer los requisitos previstos en las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 65 de la Constitución Política local.

³⁷ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

Regulación que resulta contraria al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que, impide que las personas postulantes a mencionado cargo conozcan plena y claramente todos los requisitos que deben satisfacer para estar en condiciones de ser designadas como comisionadas del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Primeramente, es importante transcribir el texto de la norma controvertida, a efecto de conocer con claridad su contenido normativo, el cual es el siguiente:

"Artículo 16. Integración del pleno.

El pleno es la máxima autoridad del instituto y se integrará por tres comisionados, quienes serán designados por el Congreso durarán en sus cargos siete años y no podrán ser reelectos.

*Los comisionados deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.
(...)"*

Del texto normativo transcrito se evidencia que el precepto normativo expresamente prevé que las personas comisionadas que integren el Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales yucateco deberán de satisfacer los requisitos establecidos en las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 65 de la Constitución local.

En ese sentido, la norma impugnada adquiere contenido normativo con la remisión que hacen a las fracciones en las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 65 de la Constitución Política a fin de configurar su contenido normativo.

Por lo anterior, es indispensable conocer el texto del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, el cual prevé:

"Artículo 65. Para ser designada Magistrada o Magistrado del Poder Judicial del Estado se deberá:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y tener, además, la calidad de ciudadano yucateco;

II.- Estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y gozar de buena reputación, para lo cual se tomará en cuenta no ser deudor alimentario moroso y contar con una trayectoria laboral respetable a través de un estudio minucioso de los antecedentes del postulante en el que se pueda evaluar su conducta ética;

III.- Poseer al día de la designación título profesional de abogado o licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, con antigüedad mínima de diez años;

IV.- Cumplir con lo dispuesto en la fracción IV del Artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena

privativa de la libertad; o por actos de corrupción que ameriten la inhabilitación para ocupar cargos públicos;

V.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación y menos de sesenta y cinco;

VI.- Haber residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de la designación, y

VII.- No haber sido titular del Poder Ejecutivo del Estado, de alguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública del Estado de Yucatán, de un organismo autónomo, Senador, Diputado Federal, Diputado local, Presidente Municipal o ministro de culto, durante un año previo al día de la designación.

Los Magistrados de la Sala especializada en Justicia para Adolescentes deberán acreditar tener los conocimientos suficientes en la materia.

(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, D.O. 20 DE JUNIO DE 2014)

Los Magistrados del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios deberán acreditar experiencia y conocimientos en la materia.

La ley establecerá las bases para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, imparcialidad, independencia, objetividad y profesionalismo."

Del precepto constitucional transcrito, se advierte que mencionado artículo establece los requisitos que deberán satisfacer las personas que sean designadas como Magistradas del Poder Judicial del estado de Yucatán.

La referida norma enlista, principalmente, en sus siete fracciones las condiciones con las que deberán de contar las personas aspirantes a las Magistraturas del Poder Judicial yucateco.

Ahora, como se señaló *supra* el artículo 16, segundo párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, al remitir a lo dispuesto en las en las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 65 de la Constitución Política, indiscutiblemente dicho contenido normativo se retrotrae al precepto impugnado.

Por lo tanto, en términos del artículo 16, segundo párrafo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, las personas que aspiren a ser designadas como comisionadas integrantes del Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales local deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y tener, además, la calidad de ciudadano yucateco; (*fracción I del artículo 65 de la Constitución local*).
- Estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y gozar de buena reputación, para lo cual se tomará en cuenta no ser deudor alimentario moroso y contar con una trayectoria laboral respetable a través de un estudio minucioso de los antecedentes del postulante en el que se pueda evaluar su conducta ética; (*fracción II del artículo 65 de la Constitución local*).
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación y menos de sesenta y cinco; (*fracción V del artículo 65 de la Constitución local*).
- Haber residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de la designación; (*fracción VI del artículo 65 de la Constitución local*).
- No haber sido titular del Poder Ejecutivo del Estado, de alguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública del Estado de Yucatán, de un organismo autónomo, Senador, Diputado Federal, Diputado local, Presidente Municipal o ministro de culto, durante un año previo al día de la designación. (*fracción VII del artículo 65 de la Constitución local*).

Dichos requisitos son los que deberán satisfacer las personas comisionadas del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales yucateco, pero mencionadas exigencias no son las únicas, toda vez que —en términos del artículo 16, segundo párrafo del ordenamiento impugnado— también deberán cubrir la exigencia prevista en la fracción VIII del artículo 65 de la Constitución estatal.

Sin embargo, como se advirtió de la transcripción del precepto 65 de la Constitución Política yucateca, indicado precepto normativo no contempla una fracción VIII.

En consecuencia, la porción normativa impugnada del segundo párrafo del artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán genera incertidumbre jurídica a las personas que aspiren a ser designadas como comisionadas del Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales yucateco, ya que no existe la fracción VIII del artículo 65 de la Constitución local, por lo tanto, no conocerán de forma clara y cierta todos los requisitos que deben de cubrir.

Es decir, el legislador local pasó por alto que el derecho humano de seguridad jurídica se erige como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes

que brinden certeza jurídica y que estén encaminadas a la protección de sus derechos. Sin embargo, como se ha mencionado en párrafos previos, la norma impugnada genera un espectro de inseguridad jurídica vulnerando derechos humanos.

Es decir, el derecho de seguridad jurídica no se limita al ámbito de aplicación de las normas, sino que extiende su mandato a la función del legislador, dado que le es exigible, en uso de sus facultades, emitir normas que sean claras, precisas y exactas, a efecto de evitar una aplicación arbitraria, y así salvaguardar los derechos humanos.

Bajo esa tónica, es indiscutible que el legislador yucateco vulnera el mandato constitucional de seguridad jurídica al establecer una disposición que no incluye de forma clara y precisa todos los requisitos para ser comisionada o comisionado del Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales local.

Y más aún, el legislador local, remitió a un precepto constitucional que carece de una fracción VIII, por lo tanto, obstaculiza a las personas que aspiren a integrar el Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales yucateco conozcan a cabalidad todos y cada uno de los requisitos que necesitan cubrir para ello.

Por lo antes expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal Constitucional declare la inconstitucional del artículo 16, segundo párrafo, en la porción normativa “y VIII”, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, a efecto de salvaguardar el derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad de las personas que aspiren ser designadas como comisionadas integrantes del Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales local.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos

41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

2. Copia simple del Decreto 5504/2022 por el que se modificaron diversas disposiciones de las leyes de la Comisión de Derechos Humanos; de Instituciones y Procedimientos Electorales; de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como del Código de la Administración Pública, ordenamientos del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad el 07 de junio de 2022 (Anexo dos).

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

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

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

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

Recibido por boza en judicial - en fecha 7 julio 2022 - en 21 folios en copia certificada de un Nomenclato D-1019, 1 CD, y copia simple en 2 folios de un Diario Oficial del Estado de Yucatán de 7-junio-2022

012001

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2022 JUL 8 AM 8 26

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO


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

LMP