

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

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

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

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas 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 Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

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

I. Nombre y firma del promovente:

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

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

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

Los artículos 23, fracción XXIII, 35, fracción V, 74, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, y VII, excepto en la porción normativa “*No estar suspendido*”, 75, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, y VI excepto en la porción normativa “*No estar suspendido*”, 84, apartado A, fracción VIII excepto en la porción normativa “*No estar suspendido*”, 85, apartado A, fracciones I, en las porciones normativas “*por nacimiento*” y “*sin tener otra nacionalidad*”, y XI excepto en la porción normativa “*No estar suspendido*”, y 86, apartado A, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, y VIII excepto en la porción normativa “*No estar suspendido*”, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 357 publicado el 13 de septiembre de 2019 en el Periódico Oficial de esa entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 23. El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, respecto de los asuntos materia de su competencia, ejercerá las facultades siguientes: (...)

XXIII. Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado; (...).

“Artículo 35. La Vice Fiscalía de Asuntos Internos, tendrá a su cargo la investigación y acusación de los delitos cometido por personas servidoras públicas de la Institución en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con excepción de aquello que sean competencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la evaluación técnico-jurídica, supervisión y control del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables y la emisión de lineamientos institucionales para el personal que integra la Fiscalía General; así como la investigación y acusación de hechos delictivos relacionados con los delitos previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y tendrá las siguientes atribuciones:

I. a IV. (...)

V. Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado.

VII. a XXI. (...).

“Artículo 74. Los requisitos para ser Vice Fiscal son:

I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento**;

II. a VI. (...)

VII. No estar suspendido, **ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;**

VIII. a XI. (...).

“Artículo 75. Los requisitos para ser Director General, Coordinador General o Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas son:

I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento**;

II. a V. (...)

VI. No estar suspendido, **ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;**

VII. a X. (...).

“Artículo 84. Son requisitos generales para ser Fiscal del Ministerio Público perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

A. De Ingreso:

I. a VII. (...)

VIII. No estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;

IX a X. (...)

B. (...)."

"Artículo 85. Son requisitos para ser elemento de la Policía de Investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

A. De Ingreso:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad;

II. a X. (...)

XI. No estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;

XII. a XIII. (...)

B. (...)."

"Artículo 86. Son requisitos para ser Perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

A. De Ingreso:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;

II. a VII. (...)

VIII. No estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;

IX. a X. (...)

B. (...)."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1, 5, 14, 16, 18 y 20, inciso B, fracción I, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 8, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 14.2, 15 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho de libertad de trabajo
- Derecho de ocupar un cargo público.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Debido proceso.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio de reinserción social.
- Principio de legalidad.
- Obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos.

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

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 13 de septiembre de 2019, por lo que el plazo para ejercitar la acción corre del sábado 14 de septiembre al domingo 13 de octubre del mismo año. Sin embargo, al ser

inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente.

Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

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

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

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

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

(...).”

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de este Organismo Nacional, en los términos del primer párrafo 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 representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

De la Ley:

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

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

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

Del Reglamento Interno:

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

IX. Introducción.

De forma preliminar, conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad no busca en ningún caso debilitar nuestro sistema jurídico o atacar sus instituciones, sino, por el contrario, su objetivo es consolidarlas y

preservar el Estado de Derecho, defendiendo la Constitución Federal y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último intérprete constitucional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consciente de su papel, pone el tema de impugnación a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, la libertad de trabajo, a la seguridad jurídica, así como los principios de presunción de inocencia, de reinserción social y de legalidad, los cuales se encuentran reconocidos en nuestra Ley Fundamental.

El presente medio de control de la constitucionalidad se promueve en contra de los artículos 23, fracción XXIII, 35, fracción V, 74, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y VII, excepto en la porción normativa "*No estar suspendido*", 75, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y VI excepto en la porción normativa "*No estar suspendido*", 84, apartado A, fracción VIII excepto en la porción normativa "*No estar suspendido*", 85, apartado A, fracciones I, en las porciones normativas "*por nacimiento*" y "*sin tener otra nacionalidad*", y XI excepto en la porción normativa "*No estar suspendido*", y 86, apartado A, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y VIII excepto

en la porción normativa “*No estar suspendido*”, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

Esta Institución Nacional estima que los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción V, de la ley que nos ocupa, resultan transgresoras de los derechos humanos y de los postulados básicos de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 en materia procesal penal, que cambió de manera sustancial el modelo de procuración y administración de justicia en materia punitiva, instaurando el sistema acusatorio y oral de los procesos respectivos.

Lo anterior, en virtud de que facultan al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción y al Vice Fiscal de Asuntos Internos del Ministerio Público del estado de Quintana Roo para ordenar *motu proprio* el aseguramiento de bienes, sin que prevea la necesidad de autorización judicial previa, cuestión que es necesaria en esos casos, toda vez que dicha medida afecta los derechos fundamentales de las personas, por lo que se requiere la supervisión de las actuaciones ministeriales por parte del juez de control correspondiente.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, contienen los siguientes vicios de inconstitucionalidad:

- Por un lado, al exigir “*no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa*”, transgreden el derecho a la presunción de inocencia. En este caso, la norma excluye a las personas sujetas a un proceso penal sin que exista sentencia definitiva que determine su responsabilidad penal; y en el segundo supuesto, se excluye a quienes se encuentren sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa sin que medie una resolución al respecto.
- Por otra parte, al requerir no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público para ejercer los cargos referidos transgreden del derecho a acceder a un cargo público, pues las personas

que ha cometido faltas administrativas que ya han cumplido con su sanción correspondiente (ya sea destitución o suspensión), deberían quedar en posibilidad de ejercer los cargos de que se tratan en esa entidad federativa, máxime que las sanciones de destitución y suspensión proceden incluso por la comisión e faltas administrativas no graves.

Debe precisarse que, de las fracciones impugnadas, esta Comisión Nacional estima que las porciones normativas que establecen como requisito “*No estar suspendido*” para ejercer los cargos en cuestión, resultan compatibles con el andamiaje constitucional, toda vez que las personas que se encuentran suspendidas o inhabilitadas, por la propia naturaleza de las sanciones, no pueden ejercer un cargo público. Por ello, en el presente medio de control no se impugnan esas porciones normativas.

Sin embargo, el resto del contenido normativo de las fracciones impugnadas, a juicio de esta Institución Nacional, resultan inconstitucionales, en tanto vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de libertad de trabajo y de ocupar un cargo público, así como los principios de presunción de inocencia y de reinserción social.

Lo anterior en razón de que las disposiciones imposibilitan el acceso a los cargos públicos cuando las personas se encuentran sujetas a un procedimiento de responsabilidad administrativa, sin haber sido determinada dicha responsabilidad a través de una resolución firme dictada por la autoridad competente, sino que únicamente se encuentra en etapa de sustanciación un procedimiento.

Además, resultan inconstitucionales las normas que no permiten que quienes ya fueron sancionados —con destitución o inhabilitación—, en su momento puedan volver a ejercer ciertos cargos públicos, de forma que obstruyen el objetivo de que se reintegren a la sociedad.

Finalmente, en cuanto a los artículos 74, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, 75, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas “*por nacimiento*” y “*sin tener otra*

nacionalidad”, y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la referida Ley Orgánica quintanarroense, se considera que resultan discriminatorios al exigir la calidad de ciudadanía mexicana por nacimiento, toda vez que anulan la posibilidad de que las personas mexicanas por naturalización puedan acceder a dichos cargos públicos, realizando una distinción indebida basándose en el origen nacional de las personas como categoría sospechosa, aunado a que poder exigir dicha calidad para determinados cargos es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

En esos términos, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos, por parte de las disposiciones impugnadas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, para que ese Alto Tribunal sea quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, al establecer las facultades de diversas unidades administrativas de la Fiscalía de dicha entidad federativa para ordenar el aseguramiento de bienes *motu proprio* sin que exista control judicial previo, vulneran los derechos de seguridad jurídica y debido proceso, así como los principios de legalidad y de presunción de inocencia.

En el presente concepto de invalidez se discurrirá respecto de la incompatibilidad con nuestro andamiaje constitucional de las normas impugnadas, en virtud de que posibilitan que distintas unidades administrativas adscritas a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo puedan ordenar el aseguramiento de bienes de forma directa, lo cual conlleva que dicha medida cautelar pueda ser dictada *motu proprio* por el Ministerio Público local, esto es, sin que haya autorización judicial previa frente a la posible afectación de los derechos fundamentales de las personas.

Para llegar a esta conclusión, por una cuestión metodológica, este concepto de invalidez se dividirá en diversos apartados. En el primero de ellos se desarrollarán algunas consideraciones relativas a los derechos fundamentales y máximas constitucionales que se estimaron vulnerados, es decir, los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como al debido proceso y a la presunción de inocencia.

Posteriormente, se expresarán las razones por las cuales los preceptos controvertidos resultan inconstitucionales, con base en lo resuelto por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, promovidas respectivamente por este Organismo Nacional y el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

A. Derechos y principios que se estiman vulnerados.

i. Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues lo que tutelan es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

Por ello, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “*saber a qué atenerse*”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer

leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetara sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica en beneficio de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos o normas de carácter general que no cuenten con un marco jurídico que los habilite y que acote debidamente su actuación, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza; por tanto, su actuación debe estar determinada y consignada en el texto de la ley, puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

En efecto, derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado no sólo a legislar en los ámbitos que el corresponden y a acotar el contenido de las mismas y el actuar

de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que no actúe sin apoyo constitucional y establezca los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

Lo anterior, ya que, en un Estado Democrático Constitucional de Derecho como el nuestro, todo el actuar de las autoridades –incluso las legislativas– debe tener sustento constitucional y garantizar que sus actuaciones generen certidumbre jurídica a los gobernados, de lo contrario se daría pauta a la arbitrariedad de los poderes.

En torno a todo lo antes mencionado, desde esta perspectiva, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se verán trasgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.**
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.**
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.**

Como ya se precisó anteriormente, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades establecidas en la Norma Fundamental, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento constitucional.

De lo contrario, cuando un poder actúa en contradicción con los alcances de la Norma Fundamental, afecta la esfera jurídica de los gobernados, ya que ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que de manera que escape de lo previsto en la Constitución Federal ni puede conducir su actuación de una forma alejada

a lo preceptuado por ésta. En otros términos, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional.

ii. Debido proceso.

Al respecto, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha sostenido que dentro de las garantías del debido proceso existen dos núcleos; el primero de ellos identificado como "núcleo duro", el cual debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional; el segundo, se refiere a las garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado.¹

Respecto al núcleo duro, la Primera Sala ha señalado que se compone de las garantías del debido proceso que aplican para cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional. Este conjunto de derechos son los que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento que integra la ya mencionada "*garantía de audiencia*", los cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva.²

Por su parte, el diverso núcleo de garantías que ha identificado ese Tribunal Constitucional, hace referencia comúnmente al elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Así, dentro de esta última categoría de instrumentos del debido proceso, se identifican dos especies:

¹ Jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, p. 396, del rubro: "**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.**"

² *Ibídem.*

- La primera, que corresponde a todas las personas, independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio.
- La segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.

iii. Presunción de inocencia.

El principio de presunción de inocencia se encuentra reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Norma Suprema, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 11.1, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 8.2, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.

La Primera Sala de ese Máximo Tribunal ha establecido que *“(...) el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado (...).”*³

³ Tesis aislada de clave 1ª. CLXXVI/2013 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo I, página 564, del rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**

Al respecto, la mencionada Sala ha establecido que inclusive la persona detenida y por ende parte de un proceso penal debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la presunción de inocencia es un derecho y un principio universal por virtud del cual toda persona acusada de la comisión de un delito sea considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva.⁴

En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio, consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y justifiquen una sentencia de condena en su contra.⁵

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre.⁶

En el mismo sentido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, que el principio de presunción

COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”

⁴ Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**

⁵ *Ídem.*

⁶ Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, tesis, página 1186, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado.⁷

Asimismo, el citado Tribunal Regional, al resolver el caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, estimó “...*que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. ...*”.⁸

Ahora bien, la obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales.

Así, el derecho o principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.⁹

En este entendido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha extendido el ámbito de protección de la presunción de inocencia no sólo en cuestión de procedimientos penales, sino a otras materias, particularmente la que corresponde al derecho administrativo sancionador.¹⁰

⁷ Véase la tesis aislada de clave 1ª. CLXXVIII/2013 (10a.), de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, mayo de 2013, Tomo I, página 565, del rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.**”

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Sentencia (Fondo) del 12 de noviembre de 1997, Serie C No. 35, párrafo 77.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C No. 334, párrafo 190.

¹⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, pág. 41, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE**

De esta manera, dicho principio constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe no sólo en hechos de carácter delictivo, sino también en otro tipo de infracciones o situaciones, **por lo que este derecho también conlleva que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos en cualquier materia.**¹¹

B. Análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas.

Como se apuntó en el proemio del presente concepto de invalidez, ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, respectivamente, se pronunció respecto de la conformidad constitucional de diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Particularmente, en la ejecutoria de referencia, se analizó la constitucionalidad de la posibilidad de que el Ministerio Público, actuando por sí o a solicitud de las policías, ordenara la suspensión o el aseguramiento de cuentas, títulos de crédito y, en general, cualquier bien o derecho relativo a operaciones que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes, facultad que se consignó en el artículo 242 de la mencionada codificación adjetiva penal.

Bajo esos términos, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la norma en comento, toda vez que consideró que la misma resultaba contraria a los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y a la presunción de inocencia, en virtud de que esa norma permitía que el Ministerio Público pudiera dictar la medida cautelar de aseguramiento de bienes *motu proprio*, esto es, sin autorización judicial previa.

PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o Modulaciones.”

¹¹ Véase la tesis aislada 2a. XXXV/2007 de la Segunda Sala de ese Tribunal Constitucional anteriormente citada.

Incluso, ese Alto Tribunal afirmó que la autorización o control judicial previo se erige por sí mismo en un derecho humano de rango constitucional.¹²

Partiendo del análisis de la reforma constitucional en materia procesal penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, ese Tribunal Pleno consideró que el Poder Revisor de la Constitución Federal pretendió que la intervención de los jueces no se quede en el nivel de los supuestos específicamente previstos en la Norma Fundamental, pues ello implicaría mantenerse en la situación o fórmula que prevalecía hasta antes de la reforma, en donde el control judicial era la muy marcada excepción, y significaría desconocer la magnitud del cambio normativo y sistémico que implicaron las modificaciones en materia procesal penal.¹³

También, al resolver la acción de inconstitucionalidad aludida, ese Tribunal Pleno señaló tajantemente que la recta interpretación de la Constitución debe ser en el sentido de que la intervención de los jueces de control en la autorización de las técnicas de investigación es la regla y que sólo por excepción ésta no se requiere.¹⁴

Ese órgano jurisdiccional indicó que tal interpretación es congruente con los objetivos y diseño de la reforma constitucional que transformó el modelo procesal penal al sistema acusatorio y oral y, de mayor relevancia, es acorde con la extensa protección en materia de derechos humanos.¹⁵

Bajo este contexto, se concluyó que, si el control judicial se concibió como un mecanismo de protección de derechos fundamentales, entonces la autorización judicial debe ser obligatoria, al menos desde el punto de vista de control abstracto, cuando la técnica o acto de investigación que pretenda practicar la

¹² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada el 22 de marzo de 2018 al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, página 95.

¹³ *Ibidem*, página 91.

¹⁴ *Ibidem*, página 92.

¹⁵ *Ídem*.

autoridad signifique una necesaria afectación a los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.¹⁶

En ese sentido, ese Tribunal Constitucional consideró que para tales efectos es irrelevante que el acto en cuestión no sea privativo, pues los actos de molestia también representan interferencias, afectaciones o violaciones a los derechos humanos (aunque se encuentren constitucionalmente autorizadas, al no ser derechos absolutos).¹⁷

Así, estimó que los perjuicios al gobernado pueden presentarse tanto en los actos de privación como en los de molestia, sean o no definitivos, pues esta distinción, para los efectos mencionados, no encuentra sustento constitucional. Si bien la Constitución Federal autoriza afectaciones a derechos fundamentales bajo parámetros de proporcionalidad y sujeto al principio de legalidad en muchas áreas de la actividad pública y privada, lo cierto es que, en materia penal, dichas restricciones requieren de la autorización judicial.¹⁸

Ese Supremo Tribunal llegó a tal conclusión al considerar que ello es acorde no sólo con el derecho a que cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales sea nula, sino con el principio de presunción de inocencia, que exige que en tanto no se decida sobre la culpabilidad de una persona en la comisión de un delito a través de un juicio, no se le puede tratar como culpable dentro y fuera del proceso, lo que conlleva, sin duda alguna, a que por la mera sospecha de estar involucrado en un delito, no se limiten sus derechos sin la aprobación de un juez imparcial.¹⁹

Asimismo, señaló que esta regla general complementa el derecho fundamental de los ciudadanos al debido proceso en materia penal, del cual también deriva, ya que pasa a formar parte del elenco de garantías mínimo que debe tener toda

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ibidem*, página 93.

persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado en esa materia.²⁰

En función de las razones anteriores, ese Máximo Tribunal consideró, en suma, que es necesario que exista control judicial de las actuaciones del Ministerio Público y las policías dentro del proceso penal, pues ello hace posible que el juez de control revise que sus actuaciones se ajusten rigurosamente a lo establecido en la ley, al constituir excepciones a la protección de derechos humanos, so pena de declararlas nulas.²¹

En concreto, al resolver el mencionado medio de control constitucional, el Pleno mencionó que el aseguramiento de activos financieros es un supuesto que sí requiere control judicial previo al ser una técnica de investigación, pues vulnera de manera directa el derecho fundamental a la propiedad y, de manera indirecta según las circunstancias de cada caso, puede incidir en derechos como a la alimentación o a la salud o en la libertad de comercio o de trabajo.²²

Lo anterior, en virtud de que se consideró que el efecto del aseguramiento es la indisponibilidad jurídica del bien, es claro que durante el tiempo en que esté vigente la medida, el particular queda privado de la posibilidad de disponer de los recursos depositados en sus cuentas bancarias como mejor le convenga para el pleno desarrollo de sus objetivos o fines, la protección de sus derechos y patrimonio, el cumplimiento de sus obligaciones frente a terceros o la consecución de oportunidades económicas o de otra índole.²³

En el caso que nos ocupa las normas impugnadas permiten “**[o]rdenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado.**”

²⁰ *Ibidem*, página 94.

²¹ *Cfr. Ibidem*, página 95.

²² *Ibidem*, páginas 100 y 101.

²³ *Ídem*.

Como ese Alto Tribunal ha reconocido, se trata de una herramienta poderosa al alcance del Estado para combatir de manera más eficaz el fenómeno delincencial, en tanto busca atacar directamente la potestad financiera y patrimonial de los delincuentes y grupos organizados, despojándolos de manera directa de las ganancias que obtienen por su actividad criminal y de lograr dicho fin incluso cuando el producto del delito que es investigado no se localiza, de manera que el resto de los bienes del sujeto indagado o procesado entran en juego, así como todos aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, pues la sofisticación de la delincuencia se ha valido de figuras jurídicas diversas para esconder y proteger los frutos de la actividad ilícita.

El llamado aseguramiento por valor equivalente ha sido incluso recomendado por organismos internacionales especializados de los que México forma parte (Grupo de Acción Financiera Internacional) y es una figura prevista en instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que el Estado Mexicano ha adoptado.

Si bien esta Comisión Nacional, refrenda y comparte tales fines y propósitos en el marco de la situación que atraviesa el país en estos momentos, se coincide con el criterio de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que para la realización de estas medidas cautelares se requiere de autorización judicial previa.

Tal y como ese Alto Tribunal ha resuelto, la Constitución Federal exige el control judicial previo para todas aquellas medidas que durante la investigación sean violatorias de derechos fundamentales. A partir de tal premisa, las normas impugnadas autorizan el aseguramiento, no solo de los instrumentos, objetos o productos del delito (pues se parte de la circunstancia de que éstos han **desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado**), sino de cualesquiera bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario

controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo.

Esta cualidad resulta fundamental en el análisis. Al respecto esta Comisión Nacional estima que los instrumentos, objetos y productos del delito son y deben ser susceptibles de aseguramiento con miras a un eventual decomiso o para satisfacer la reparación del daño. Pero cuando éstos no se hallan, las normas autorizan que la autoridad vaya tras de otros bienes que no tienen relación alguna con el hecho delictivo que se investiga.

En palabras de ese Alto Tribunal *“una afectación de esta naturaleza y alcances, por más que se trate de un acto de molestia (provisional) y no de privación (definitivo), restringe el derecho de propiedad y de seguridad jurídica de las personas y, por lo mismo, debe someterse al escrutinio y decisión de un juez imparcial que objetivamente determine sobre la procedencia de la medida a la luz de las circunstancias y hechos del caso.”*²⁴

En ese sentido, por identidad de razón con base en las consideraciones resumidas anteriormente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas impugnadas en el presente concepto de invalidez resultan inconstitucionales, en virtud de que permiten que algunas de las unidades internas de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo puedan ordenar directamente el aseguramiento de bienes de las personas imputadas, sin que se prevea la solicitud de autorización previa al órgano jurisdiccional correspondiente, con el fin de que éste tenga el control de las actuaciones del Ministerio Público local y no se vulneren los derechos fundamentales de las personas.

Para llegar a esa conclusión, debe tenerse especial atención al verbo rector de las normas controvertidas, pues éstas refieren que las autoridades tendrán la facultad de “ordenar” el aseguramiento de bienes, no así “solicitar” la implementación de dicha medida; tampoco se advierte que, de alguna u otra

²⁴ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada el 22 de marzo de 2018 al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, párr. 252.

forma, su aplicación esté sujeta a la autorización judicial previa, de ahí que se estime que las normas contravienen la jurisprudencia que sentó ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.

Por lo tanto, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de las disposiciones normativas impugnadas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, toda vez que posibilitan que autoridades ministeriales afecten derechos fundamentales de los gobernados al ordenar el aseguramiento de bienes durante el proceso penal sin que exista control judicial previo.

SEGUNDO. Los artículos impugnados establecen como requisito para ocupar ciertos cargos públicos en la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, así como no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.

Tales exigencias vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que cometieron una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido sancionadas con destitución o inhabilitación temporal.

Impedir el acceso a dichos cargos a las personas que se encuentran sujetas a un procedimiento, sin que haya sido acreditada su responsabilidad administrativa, vulnera el principio de presunción de inocencia.

Asimismo, al establecer como requisito la calidad de mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos en la Fiscalía local se excluye a aquellas personas cuya nacionalidad es adquirida por naturalización, vulnerando los derechos a la igualdad, no discriminación y a dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo lícitos.

En el presente concepto de invalidez se demostrará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de artículos 74, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, y VII, 75, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, y VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracciones I, en las porciones normativas “*por nacimiento*” y “*sin tener otra nacionalidad*”, y XI, y 86, apartado A, fracciones I, en la porción normativa “*por nacimiento*” y VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, toda vez que el contenido de esas disposiciones resulta discriminatorio y contrario al derecho a acceder a un cargo público, además, en algunos casos, a los principios de presunción de inocencia y reinserción social.

Como se precisó de forma introductoria, esta Comisión Nacional estima que las fracciones impugnadas artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, resultan inconstitucionales, excepto en las respectivas porciones normativas que establecen como requisito “*No estar suspendido*” para ejercer los cargos en cuestión.

Lo anterior, puesto que las personas que están suspendidas, en virtud de una sanción administrativa, no pueden ejercer un cargo público. Por ello, en el presente medio de control no se impugnan esas porciones normativas.

Sin embargo, el resto del contenido normativo de las fracciones impugnadas, a juicio de esta Institución Nacional, resultan inconstitucionales, en tanto vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de libertad de trabajo y de ocupar un cargo público, así como los principios de presunción de inocencia y de reinserción social.

El común denominador de las disposiciones impugnadas, es que todas resultan discriminatorias, pues constituyen exigencias desproporcionales que tienen como consecuencia excluir de forma injustificada a un sector de la población de ocupar determinados cargos públicos en la Fiscalía local, por lo que se estima que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, en un primer apartado se abordarán, de forma particular, las disposiciones que exigen como requisito el no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, así como el no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme, realizando un contraste en subapartados por cada uno de los derechos y principios que se estiman vulnerados, en proyección con el diverso principio de reinserción social.

En el segundo apartado se desarrollarán los argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de las disposiciones que exigen la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos públicos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito.

A. Inconstitucionalidad de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, excepto en las porciones normativas “No estar suspendido” de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

❖ **Vulneración al derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.**

Es necesario recalcar que el artículo 1° de la Constitución Federal²⁵ reconoce el derecho a la igualdad y prohíbe cualquier tipo de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades.

Mientras tanto, en el ámbito internacional, la prohibición de cualquier forma de discriminación se ha consagrado en diversos instrumentos internacionales en los

²⁵ “Artículo 1°. (...)”

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

que México es Parte, verbigracia: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24²⁶) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículos 26²⁷), por su parte los diversos 6²⁸ y 7²⁹ 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 la posibilidad de acceder al mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Tomando en consideración los parámetros de regularidad constitucional y convencional referidos, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente partir de la premisa del artículo 1° constitucional, el cual contempla el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse a hacer distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias.

Si bien ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que, en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución

²⁶ “**Artículo 24. Igualdad ante la Ley.** Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tiene derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

²⁷ “**Artículo 26. Igualdad ante la Ley.** Todas las Personas son iguales ante la ley y tiene derecho sin discriminación a igual protección de la ley.”

²⁸ “**Artículo 6. Derecho al Trabajo.**

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.”

²⁹ “**Artículo 7. Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.**

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

(...).”

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, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.³⁰

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo 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.

En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.³¹

Para sustentar lo anterior conviene recordar que esa Suprema Corte ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) **“o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”**³²

³⁰ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

³¹ 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, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

³² Amparo en revisión 704/2014, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de marzo de dos mil quince, párr. 136.

Bajo este contexto, los requisitos exigidos en las normas impugnadas deben ser entendidos como disposiciones que contienen categorías sospechas prohibidas por la Constitución Federal, pues atentan contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombradas para cualquier empleo, como lo es el caso, para aspirar a desempeñar los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Fiscal del Ministerio Público, Policía de Investigación y Perito de la Fiscalía General quintanarroense.

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a la desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.³³

Así, en el caso concreto, se estima que las normas son discriminatorias con base en categorías sospechosas, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentran bajo un procedimiento de responsabilidad administrativa o han sido en algún momento destituidos o inhabilitados. En efecto, quienes se encuentren, en las situaciones señaladas, serán excluidas de la posibilidad para desempeñar los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Fiscal del Ministerio Público, Policía de Investigación y Perito en la Fiscalía General quintanarroense.

³³ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.³⁴

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.

Asimismo, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo 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.

- a) **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.

- b) **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.³⁵

³⁴ 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.

³⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente 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.³⁶

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, se pronunció respecto a este derecho humano y sostuvo que la igualdad es un principio que no admite pacto en contrario, alentando un andamiaje jurídico nacional e internacional en el cual la igualdad y la no discriminación permeen el actual del Estado, y de cualquiera de sus poderes o de terceros bajo su jurisdicción, impidiendo actuaciones en perjuicio de cualquier persona, a partir de distinciones por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otro índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición, motivos que resultan injustificados.

Bajo esa línea de razonamiento, el mencionado 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

de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**"

³⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la 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.**"

determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 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.³⁷

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado lo que debe entenderse por distinción y discriminación. El término distinción justificada se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.³⁸

Como se ha mencionado en líneas precedentes, las disposiciones impugnadas de la Ley de Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, excluyen con base en categorías sospechosas relativas a la **condición social y jurídica** de las personas, mismas que se ubican dentro de las prohibidas en el artículo 1° de la Constitución Federal.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 84.

Ahora bien, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, estableció los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.³⁹

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

En el caso concreto, las normas impugnadas no cumplen con este requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa así como no haber sido en algún momento destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, para ejercer los cargos de referencia, dado que sus actividades a realizar no justifican restricciones de este tipo, por lo tanto, las normas resultan discriminatorias.

En relación con el **segundo punto**, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con una finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de

³⁹ Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: "**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**"

los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Resulta claro que, si la conclusión del punto precedente es que las porciones normativas impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentren conectadas con el logro de un objetivo constitucional alguno, sino todo lo contrario, dado que es incompatible con el sistema de reinserción social contenido en la Norma Fundamental.

Por lo que hace al **tercer punto**, el cual indica que la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

Suponiendo sin conceder que las normas impugnadas estuvieran encaminadas a garantizar que los cargos aludidos sean ejercidos por personas de reconocida calidad moral, probidad, honorabilidad, honestidad, buena fama, ética probada, profesionalismo y eficiencia, capaces de generar confianza en la sociedad, lo cierto es que las medidas adoptadas resultan excesivamente lesivas y por tanto desproporcionales, pues inciden en el núcleo esencial del derecho a la igualdad y no discriminación.

Atendiendo a los elementos descritos, las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que, no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad.

En este orden de ideas, es importante referir que ese Tribunal Pleno ha sostenido que el juez constitucional está obligado a realizar un control estricto cuando se encuentra frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las denominadas categorías sospechosas, en tanto que se presumen discriminatorias.

Además, debe considerarse que esa situación forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social; por tanto, no es dable que por

esa razón se excluya a las personas para participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad.

Por lo tanto, una vez que la persona ha compurgado su sanción administrativa, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, pues ha quedado saldada su conducta lesiva para con la misma.

Consecuentemente, es importante reiterar que la norma impugnada resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos ya referidos, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente al servicio público.

❖ Transgresión al principio de presunción de inocencia.

Como se expuso de forma previa, los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, a juicio de esta Comisión Nacional, al exigir no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa como requisito para ejercer los cargos referidos, generan una transgresión al principio de presunción de inocencia.

Al respecto conviene tener presente que , tanto el marco nacional (Artículo 20, apartado B, fracción I de la Norma Fundamental) como el internacional (Artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), reconocen el derecho a la presunción de inocencia, con base en el cual, nadie puede ser considerado culpable de la comisión de una conducta ilícita y por tanto, no pueden restringirse sus derechos, sino en virtud de una resolución condenatoria firme, lo cual constituye una de las garantías judiciales con las que deben contar las personas que se encuentren sujetas a un proceso de carácter penal u otro análogo.

Resulta oportuno precisar que Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige la creación de una esfera de protección de los derechos fundamentales que evite la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que dicha pena sea impuesta en un caso por un tribunal y en otro por la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.⁴⁰

Ello en virtud de que la materia administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado el criterio de que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudirse a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como

⁴⁰ Jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565, del rubro: "**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.**"

en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo una sanción.⁴¹

Así, la obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su responsabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales. Así, el derecho o principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad.⁴²

Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

Lo anterior ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso de Lori Berenson Mejía Vs. Perú,⁴³ aludiendo a lo señalado por el Tribunal de Estrasburgo, al pronunciarse respecto de la presunción de inocencia como regla de trato extraprocesal, sosteniendo que este derecho fundamental debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el tratamiento de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos. Asimismo, estimó necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado.⁴⁴

⁴¹ Sentencia de 25 de mayo de 2006, por la cual el Pleno del Máximo Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2006, promovida por la Procuraduría General de la República, pp. 26 y 27.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C No. 334, párrafo 190.

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 119, párrafo 159.

⁴⁴ Sobre este punto también se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis aislada 1ª., CLXXVI/2013, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 564, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”**

Luego entonces, debe concluirse que el principio de presunción de inocencia resulta aplicable tanto en materia penal como en la análoga administrativa sancionadora, ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado.

Una vez precisado lo anterior, es conveniente recordar que la Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20, apartado B, fracción I, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su numeral 8.2, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.

Al respecto, como se esgrimió en el primer concepto de invalidez del presente recurso, ese Máximo Tribunal ha sostenido que el principio universal de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia, pero no de privación.⁴⁵

En esa tesitura, cabría preguntarse si existe una relación constitucionalmente fundada para exigir un estatus libre de procesos de responsabilidad administrativa en estos cargos, pues los efectos de las medidas tienen como consecuencia la discriminación motivada por una condición de estar sujeto o en su caso vinculado a un determinado procedimiento de responsabilidad administrativa, cuyos efectos son el de presumir la culpabilidad del individuo.

Se reitera, máxime cuando la autoridad jurisdiccional competente no ha resuelto si es o no responsable de la comisión de una falta administrativa y, por lo tanto, limitan la pretensión de los interesados en ocupar los cargos públicos multicitados, aun cuando cumplan con el resto de los requisitos previstos en los

⁴⁵ Véase la Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2009, en la sesión pública del 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

artículos 74, 75, 84, 85, y 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

Al respecto la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que inclusive la persona que se encuentre detenida y, por ende, sujeta a un proceso penal, **debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.**

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, en el cual sostuvo que el principio de presunción de inocencia implica que las autoridades no deben partir de una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa.⁴⁶

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la presunción de inocencia es un derecho y un principio universal por virtud del cual toda persona acusada de la comisión de un delito sea considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva.⁴⁷

En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio, consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y justifiquen una sentencia de condena en su contra.⁴⁸

⁴⁶ Véase Tesis: 1ª. CLXXVIII/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, mayo de 2013, Tomo I, Página: 565, del rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN”**.

⁴⁷ Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.

⁴⁸ *Ídem*.

Asimismo, tal como se expresó en el concepto de invalidez anterior, el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano, dentro de las cuales se incluye al Congreso de Quintanarroense, el cual, a juicio de esta Comisión Nacional, lo dejó de lado al aprobar la expedición de las disposiciones impugnadas que establecen el requisito de no estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Lo anterior, toda vez que tiene por efecto el obstaculizar el derecho de acceso al ejercicio de los empleos aludidos, pues ello conlleva otorgarle la calificación de autor o partícipe en una falta a una persona cuya responsabilidad no ha sido acreditada conforme a la ley.

Como ya se apuntó con anterioridad, todas las autoridades están obligadas a respetar todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que nuestro país es parte, entre ellos el derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que también el legislador local está impedido de emitir normas que resulten discriminatorias.

Ahora bien, es menester mencionar que, en el presente asunto, se trata de personas que no han sido declaradas responsables administrativamente por un juez o por autoridad competente y que, por lo tanto, su falta de probidad o su reputación no ha sido comprobada.

En ese entendido, las normas impugnadas generan un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición, y que por tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

No pasa por alto que, el legislador local cuenta con plena libertad configurativa para establecer los requisitos para aspirar a los cargos públicos de la Fiscalía General local, sin embargo, como ese Alto Tribunal ha determinado, dicha facultad se encuentra limitada por el principio de igualdad y no discriminación.

Así se puede concluir que, en el caso concreto, los artículos impugnados de la Ley de Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, no obedecen a una razón objetiva y se erigen como una medida discriminatoria que atenta contra la presunción de inocencia de una persona que aún no ha sido declarada como responsable de forma definitiva por el juez competente, es decir, las normas presumen la responsabilidad del sujeto y en consecuencia inhiben el ejercicio de otros derechos, como el de aspirar a un cargo público.

Es decir, la norma prejuzga sobre la responsabilidad de la persona que se encuentra sujeta a un procedimiento administrativo y trae como consecuencia la exclusión a los interesados de los cargos públicos ya mencionados, por lo que se basa en la presunción de culpabilidad dando pie que se discrimine por la condición social del sujeto.

Esta situación, como se argumentó anteriormente, implica el establecimiento de una limitante basada en una razón injustificada y desproporcional que impide el ejercicio del derecho a dedicarse al trabajo que a cada persona le acomode, al imposibilitar el aspirar a los cargos públicos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Fiscal del Ministerio Público, Policía de Investigación y Perito, lo que implica que las normas impugnadas resulten inconstitucionales.

❖ Transgresión al derecho a ocupar un cargo público.

En este apartado nos ocuparemos de demostrar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en cuanto transgreden el derecho a ocupar un cargo público.

Para tal efecto, conviene tener en cuenta de manera previa que conforme al mandato constitucional todas las personas, en los Estados Unidos Mexicanos gozan de los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad mexicano, haciendo énfasis en las normas que reconocen el mencionado derecho fundamental.

Sobre este punto conviene tomar en cuenta que el artículo 1º, párrafo primero, de la Norma Fundamental dispone lo siguiente:

*“Artículo 1o. **En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección,** cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
(...)”*

Por su parte, conviene tener presente lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 5º de la Constitución Federal, a saber:

*“**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos (...).”*

Finalmente, el artículo 35, fracción VI, de la Norma Suprema precisa lo siguiente:

*“**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:
(...)
VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;
(...)”*

De una interpretación armónica y sistemática de los preceptos constitucionales transcritos, se desprenden que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica, siempre que tengan la ciudadanía mexicana, así como derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

Es importante mencionar que, el precepto 5º de la Constitución General, claramente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; con ello, es importante tener en cuenta que, en el marco de la Ley Fundamental, por ninguna razón se le impide a alguna persona que tenga la calidad ciudadana, dedicarse al empleo que sea de su preferencia, siempre que éste sea lícito.

Contrario a ello, las normas impugnadas, resultan contradictorias con la Constitución Federal al prohibir la libertad del trabajo de aquellas personas que hayan sido sancionadas administrativamente.

Por ende, no justificar de forma razonable dicha exigencia redundante en una restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y de acceso a un cargo público. Máxime que las obligaciones del Estado no solo emanan de la propia Ley Fundamental, sino también derivan de sus responsabilidades internacionales adquiridas en materia de derechos humanos.

Así, el artículo 26⁴⁹ 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 6⁵⁰ y 7⁵¹ del

⁴⁹ **Artículo 26. Desarrollo Progresivo**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

⁵⁰ **Artículo 6. Derecho al Trabajo**

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.”

⁵¹ **Artículo 7**

Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

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.

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.⁵²

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las servidoras y los servidores públicos 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

-
- b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;
 - c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;
 - d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otras prestaciones previstas por la legislación nacional;
 - e. la seguridad e higiene en el trabajo;
 - f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;
 - g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;
 - h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.”

⁵² 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.

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.⁵³

Ahora bien, el derecho al trabajo, como derecho humano de naturaleza social, se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal y, en aras de proteger su ejercicio en un plano de igualdad, el Estado mexicano tiene la obligación de remover y/o disminuir los obstáculos **sociales**, políticos, **culturales**, **económicos** o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas **personas** o grupos sociales **gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en las mismas condiciones frente a otro conjunto de personas o grupo social**.

El derecho fundamental al trabajo, también involucra de manera específica en el caso concreto, el de acceder a un cargo público, el cual de igual forma debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando todos aquellos obstáculos **sociales**, políticos, **culturales**, **económicos** o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados, como ocurre con la disposición impugnada.

En el caso particular, se estima que las disposiciones impugnadas que establecen como requisito no haber sido *“destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”*, resultan inconstitucionales, puesto que las sanciones de destitución e inhabilitación proceden incluso por la comisión de una falta administrativa no grave, aunado a que, las personas que han sido sancionadas y han cumplido la misma, deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público, pues, como se ha expuesto, se trata de un derecho fundamental.

En efecto, en términos de la leyes General y local en materia de responsabilidades de los servidores públicos, las sanciones administrativas consisten en:

⁵³ *Ibidem*, párr. 73.

- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Esto significa que las personas que hayan sido suspendidas, destituidas o sancionadas económicamente por la comisión de una falta administrativa grave o no grave, sin embargo, una vez que han cumplido con las mismas, no existe justificación para que se les impida ejercer los cargos en cuestión.

Es así que tales requisitos resultan injustificados, desproporcionales y discriminatorios, pues las personas que ya cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.

Si bien es cierto que el Estado se encuentra facultado para establecer los requisitos que estime más idóneos para que quienes ejerzan la titularidad de los diversos cargos públicos, con el objeto de garantizar la optimización y un desempeño impecable de los servicios prestados a todas las personas que habitan en el territorio nacional, también lo es que la naturaleza de las sanciones responde a diversos factores de responsabilidad en que incurrió la persona sancionada.

Por lo tanto, establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de los cargos referidos todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que referidas personas aspirantes no son aptas para desempeñarse en los cargos de mérito.

Así, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados, a la luz de una interpretación sistemática, autoriza a concluir que la Constitución

Federal impone la obligación de no condicionar el acceso a la función pública requisitos que no se refieran a los principios de eficiencia, mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que expida.

En consecuencia, las disposiciones impugnadas deben considerarse violatorias de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos, pues no encuentran asidero constitucional todos aquellos supuestos que no acrediten la referencia a los principios indicados en el párrafo anterior y, por tanto, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos sin atender a las cualidades y capacidades propias de las personas.⁵⁴

B. Discriminación por origen nacional.

En el presente subapartado consiste en demostrar la incompatibilidad de los artículos 74, fracción I, 75, fracción I, 85, apartado A, fracción I, y 86, apartado A, fracción I, en las porciones normativas que indican "*por nacimiento*", de la Ley de Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, resultan incompatibles con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país, toda vez que se trata de una disposición que tiene un efecto discriminatorio por motivo del origen nacional de las personas.

Para tal efecto, conviene precisar que las disposiciones impugnadas prevén los requisitos que los aspirantes a ocupar los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito, entre los que se encuentra el de contar con la calidad de mexicano por nacimiento.

Dicha exigencia resulta excesiva e injustificada, además de que coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellos connacionales que la adquirieron por nacimiento, lo que constituye

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de junio de dos mil cinco, al resolver la controversia constitucional 38/2003.

concretamente una forma de discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1° constitucional.

Consecuentemente, este requerimiento previsto por el legislador estatal constituye una de las categorías sospechosas vedadas por el artículo 1° constitucional, específicamente la prohibición de discriminación por origen nacional, ya que dicho requisito pretende acreditar que la persona nació en territorio mexicano o bien es hijo de madre o padre mexicano.

Como se dijo en el apartado anterior, si bien es cierto que la Norma Fundamental establece la posibilidad de reservar determinados cargos y funciones a las personas mexicanas por nacimiento, dicha reserva debe cumplir con ciertos estándares para que sea constitucional, lo que no sucede con la norma combatida.

En consecuencia, las disposiciones impugnadas se traducen en medidas que discriminan a las personas mexicanas por naturalización en el acceso a cargos y funciones públicas que constitucionalmente no están reservadas a aquellas mexicanas por nacimiento, por lo que vulneran el derecho humano a elegir libremente un trabajo lícito, cuando cumpla con las condiciones de idoneidad y capacidades.

A continuación, se demostrará que dicho requisito resulta una exigencia incompatible con el andamiaje de protección reconocido en la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

La Norma Fundamental establece en su artículo 30 las formas en las que podrá adquirirse la nacionalidad mexicana por nacimiento y por naturalización. Son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, *ius soli*, y los hijos de padre o madre mexicanos, *ius sanguinis*.

Por otro lado, la nacionalidad por naturalización es adquirida de manera voluntaria por la persona, cumpliendo los requisitos que el propio Estado establece. En México, son mexicanos por naturalización las personas

extranjeras que obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como aquella extranjera que contraiga matrimonio con mujer u hombre mexicano.

En este sentido, conforme al artículo 34⁵⁵ constitucional, son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Lo anterior se traduce en que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como a poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

1. Reserva exclusiva de cargos públicos.

La Constitución General, en su artículo 32,⁵⁶ señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento,

⁵⁵ “**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y
II. Tener un modo honesto de vivir.”

⁵⁶ Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para

restricción que solo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En este sentido, la Norma Fundamental expresamente exige la nacionalidad mexicana por nacimiento tratándose de los siguientes supuestos:

- Depositarios de los Poderes de la Unión
 - a) Diputados (artículo 55 constitucional)
 - b) Senadores (artículo 58 constitucional)
 - c) Presidente de la República (artículo 82 constitucional)
 - d) Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Unión (artículo 95 constitucional)
 - e) Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional)
 - f) Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional)
- Fiscal General de la República (artículo 102 constitucional)
- Secretarios de Despacho (artículo 91 constitucional)
- Gobernadores, Diputados de los Congresos locales y magistrados de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116 constitucional)
- Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122 constitucional)
- Ejército, Armada, Fuerza Aérea, capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y todo personal que tripule embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignia mexicana, capitán de puerto, comandante de aeródromo (artículo 32 constitucional)
- Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28 constitucional)

Asimismo, la Norma Suprema dispone que se podrá exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los casos que así lo estipulen las leyes del Congreso

desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

de la Unión, es decir que éste, en uso de su facultad de configuración legislativa, puede establecer ciertos cargos y funciones en los que opere la reserva en comento.

Ahora bien, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio éstos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.⁵⁷

En este sentido, además de los casos expresamente señalados por la Constitución General, el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin embargo, la libertad de configuración legislativa no es absoluta, debiendo satisfacer el criterio de razonabilidad en relación con las funciones de los cargos de que se trate.

Al respecto, ese Tribunal en Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en **función de los cargos de que se trate**, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que sostienen el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad.

⁵⁷ Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

Ello encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto a que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

De la lectura de la ley controvertida se advierte que los cargos referidos no justifican la restricción que imponen las normas, ya que ninguno de ellos resulta razonable, en virtud de que no buscan asegurar la soberanía y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, características que ha enunciado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para que esa distinción sea válida.⁵⁸

Por lo tanto, las funciones que desempeñan las personas que ocuparán el cargo de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito en el estado de Quintana Roo, no persiguen la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, en virtud de que las mismas no guardan vinculación con ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la Soberanía Nacional o defensa de ésta, ni se corresponden con las atribuciones de los titulares de los Poderes de la Unión.

En esta tesitura, la finalidad del cargo en el caso que nos ocupa no se encamina a ninguno de los aspectos que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado como finalidades constitucionales que justifiquen la restricción de cargos a personas ciudadanas mexicanas por nacimiento.

Esto es así pues las funciones del cargo de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito no van encaminadas a satisfacer una finalidad constitucionalmente válida para reservar el acceso únicamente a las personas

⁵⁸ Véase la tesis de jurisprudencia, P. I/2013 (9a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, pág. 373, de rubro: "**FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE.**"

mexicanas por nacimiento, como sería asegurar la soberanía o seguridad nacional, por lo que la norma impugnada, se constituye como una medida arbitraria que coloca a aquellas personas mexicanas por naturalización en una situación de discriminación.

Es así que la restricción que establece las normas impugnadas para acceder a los cargos públicos referidos no es constitucionalmente válida, pues la distinción entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para ejercer un cargo debe necesariamente guardar vinculación con las funciones a desempeñar para asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 constitucional.

Aunado a lo anterior, las normas impugnadas, vulneran el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal⁵⁹, que se refiere **al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes** y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

En esa tesitura, cabría preguntarse si existe una relación constitucionalmente fundada para exigir la calidad de ciudadanía mexicana por nacimiento, en estos cargos, pues el resultado de esta medida trae como consecuencia la

⁵⁹ **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

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

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

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

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

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

discriminación de las personas extranjeras que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en un supuesto que no tiene ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales y trae consigo la violación al derecho del trabajo contemplado en los artículos 5º y 123 constitucionales.

Asimismo, se advierte que, de la propia Constitución Federal no se desprende de manera expresa se haya establecido la reserva al cargo de la presidencia del órgano jurisdiccional local en materia de justicia laboral a las personas con nacionalidad mexicana por nacimiento.

Si bien se deben cumplir con los demás requisitos que señale la ley, lo cual podría incluir el ser mexicano por nacimiento, lo cierto es que la libertad configurativa tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales no es absoluta, pues no puede establecer disposiciones que contravengan principios y derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental.

Sobre este punto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la tesis de jurisprudencia P./J.11/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 34, Tomo I, correspondiente al mes de septiembre de 2016, materia constitucional, página 52, del rubro y texto siguientes:

“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.”

En ese tenor, por regla general, no debe existir distinción entre las personas mexicanas por nacimiento y aquellas por naturalización, con excepción de los

cargos expresamente reservados por la Constitución Federal, así como los que, de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía nacional.

En este sentido, resulta inconstitucional restringirle a una persona naturalizada el acceso a los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito, por no poseer la nacionalidad mexicana por nacimiento, toda vez que no sólo se le está privando del derecho de acceso a los cargos públicos, del que es titular por gozar de la ciudadanía mexicana, sino que tal restricción sucede en atención a una situación totalmente discriminatoria, toda vez que la condición de ser mexicano por nacimiento no puede ser considerada como una “calidad” para efectos de dicho precepto constitucional, ya que no hace referencia a aptitudes, habilidades o idoneidades, por el contrario, alude a factores extrínsecos que no tienen nada que ver con las capacidades de una persona para desempeñar los cargos públicos.

Para esta Comisión Nacional no pasa inadvertido que la reserva de ciertos cargos y funciones a mexicanas y mexicanos por nacimiento tiene origen constitucional al igual que la prohibición de discriminación por origen nacional, no obstante, no resultan contrarias, sino que dicha reserva obedece a las restricciones que en el ejercicio de un derecho humano la misma Norma Fundamental puede prever.

En este sentido todas las personas gozaran del derecho humano a la igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 1º constitucional, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución Federal establece.

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

El artículo 1º constitucional establece el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de éste, lo que

constituye el principio de igualdad y la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

Los criterios aludidos, también conocidos como categorías sospechosas, requieren que el operador jurídico de la norma realice un escrutinio estricto de la medida que las contiene para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad.

En obvio de evitar repeticiones innecesarias en torno a este tema, se solicita se tenga por reproducido como si a la letra se insertase todas las consideraciones que se vertieron en el apartado anterior en relación con el derecho de igualdad, la no discriminación y las categorías sospechosas.

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

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

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con éste requisito de **escrutinio estricto de las normas que contienen categorías sospechosas**, lo anterior, ya que, no encuentra razonabilidad la exigencia de que los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito en el estado, exclusivamente deba ser cubierto por quienes ostentan la nacionalidad mexicana por nacimiento, dado que **las funciones a realizar no justifican una exigencia de este tipo**, por lo que resulta discriminatorio respecto de quienes son mexicanas o mexicanos por naturalización.

2. Debe analizarse si la distinción legislativa **está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa**. La medida legislativa debe estar directamente **conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados**; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Consecuentemente, toda vez que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, la norma impugnada **no está conectada con la consecución de objetivo constitucional alguno**.

3. La distinción legislativa **debe ser la medida menos restrictiva posible** para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.⁶⁰

Atendiendo a los elementos descritos, la norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida ya que del contenido integral de Ley de Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, se observa que tiene por objeto establecer las atribuciones, organización y funciones de la Fiscalía estatal, como organismo autónomo, así como a los órganos que la integran, para el despacho de asuntos que al Ministerio Público, la Policía de Investigación y los Servicios Periciales le fueron conferidos por su sistema jurídico local.

Así, las normas impugnadas no resisten un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de las personas naturalizadas mexicanas en la selección de las personas que se desempeñarán como Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito en el estado

⁶⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: **“CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”**

de Quintana Roo, no obedece a ninguna razón objetiva, ya que el único criterio que se advierte de la ley para realizar la distinción es el origen nacional.

En este sentido, como ya se demostró la distinción que realiza las normas impugnadas no persigue un fin constitucional legítimo ni imperioso, en virtud de que la protección a la soberanía o la estructura del Estado no lo puede constituir válidamente, ya que el acceso al cargo referido no implica la intervención en asuntos donde se ponga en peligro la supervivencia del país, pues únicamente se trata de las funciones que desempeñarán los órganos de la Fiscalía estatal para la investigación y persecución del delito.

En esta tesitura, la norma resulta discriminatoria, pues excluye, sin base constitucional, a la ciudadanía mexicana por naturalización del acceso a un cargo público, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los nacionales por nacimiento.

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo se traduce en el hecho de que todos aquellos que se encuentren en situaciones de hecho similares reciban siempre el mismo trato, por tanto, toda diferencia de trato de personas que se encuentren en la misma situación y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Es así como la norma resulta discriminatoria, pues hace una distinción injustificada entre las mexicanas y los mexicanos por nacimiento frente a aquellas personas mexicanas por naturalización para acceder a los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito en la entidad federativa, cuando las personas naturalizadas se encuentran en igualdad de circunstancias que sus semejantes mexicanos por nacimiento.

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 constitucional son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos, sin importar el origen de dicha calidad, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. En consecuencia, todas las personas mexicanas naturalizadas que

cumplan dichas características, son ciudadanas mexicanas con todos los derechos y obligaciones que ello implica, pues así lo establece la Constitución Federal.

En congruencia, como ya se mencionó, el artículo 30 Constitucional establece las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana, a saber:

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

A). - Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

B). - Son mexicanos por naturalización:

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

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

Al respecto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política. Por ello, no son criterios con base en los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, a menos que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.⁶¹

⁶¹ Amparo directo en revisión 6606/2015. 8 de junio de 2016. Unanimidad. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Guadalupe Adriana Ortega Ortiz.

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

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

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

“I. Responsabilidades de los Estados Partes en la Convención

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

(...)

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

“4. Con arreglo a la Convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de

la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la Convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria;"
(...)

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

I. Medidas de carácter general

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

7. Garantizar que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos;

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

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

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

De lo anterior, se concluye que los artículos impugnados, todos en las porciones normativas "*por nacimiento*", de la Ley de Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, resultan incompatibles con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las personas mexicanas por naturalización la capacidad de acceder a los cargos públicos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías

Especializadas, Policía de Investigación y Perito, en igualdad de circunstancias a las connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento –atendiendo a exigencias objetivas– y, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sea declarada inconstitucional por ser contraria a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

Por las razones expuestas, se solicita sean tildadas de inconstitucionales las normas controvertidas, por transgredir la multiplicidad de derechos humanos referidos.

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 disposiciones impugnadas de la Ley de Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante decreto 357 de fecha 13 de septiembre de 2019, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...)”

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

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

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

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

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del derecho humano a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación, así como del principio de legalidad.

Esta acción se identifica con los objetivos “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” y “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con las metas “8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, (...)”, “10.2 De aquí a 2030,

potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”, “10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto” y “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho humano a la seguridad jurídica, a la igualdad, a la estabilidad en el empleo y el principio de legalidad y previsión social, cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza la plena certeza en la ley de todas las personas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para alcanzar mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que las personas tengan la plena certeza de los alcances de las normas, para un efectivo respeto al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, a la estabilidad en el empleo, a que se respete el derecho al acceso a los cargos públicos sin discriminación, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible.

Es así como las disposiciones impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la expedición de normas que generan incertidumbre dando paso a la actuación arbitraria de la autoridad, por establecer como facultad de la Fiscalía el aseguramiento de bienes sin control judicial previo, así como requisitos discriminatorios para acceder a cargos públicos sobre el pleno respeto a los derechos humanos de seguridad jurídica, igualdad, estabilidad en el empleo y los principios de legalidad y previsión social.

XIII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones impugnadas en el apartado III del presente escrito.

No obstante, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, y 105, fracción II, inciso g), constitucionales y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y asimismo, supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.⁶²

A N E X O S

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

⁶² Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**"

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente 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.⁶³ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁶⁴ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del 13 de septiembre de 2019, que contiene el Decreto 357 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de esa entidad federativa. (Anexo dos).

3. Disco compacto. De 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 Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que

⁶³ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

⁶⁴ “Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 14 de octubre de 2019.

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

RFPS