

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

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

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6º, 23, fracción II, 45, fracción VII de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, publicada el 31 de diciembre de 2019 en la Gaceta Oficial de esta entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial 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 las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, 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 y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	5
X. Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.....	6
A. Seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
B. Vulneración al derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad en razón del sistema de supletoriedad.....	10
SEGUNDO.....	15
TERCERO.....	21
A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	22
B. Inconstitucionalidad de las normas.....	26
C. . Transgresión al principio de reinserción social.....	29
D. Transgresión a la libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público. ....	33
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	37
Anexos.....	37

CNDH  
M É X I C O

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

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

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

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

- A. Congreso de la Ciudad de México.
- B. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

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

Los artículos 6º, 23, fracción II, 45, fracción VII de la Ley de Búsqueda de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado el 31 de diciembre de 2019 en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa, preceptos que a la literalidad establecen:

*“Artículo 6º. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea parte.*

*Artículo 23. La Comisión de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por la persona titular de la Jefatura de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Secretaría de Gobierno. Para el nombramiento a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Gobierno realizará una consulta pública previa a los colectivos de Víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere: I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano;*

(...)

***II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;***

(...)

*Artículo 45. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:*

(...)

***VII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;***

(...)”

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

- 1º, 5, 14, 16 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad
- Libertad de trabajo.
- Principio de legalidad.
- Principio de reinserción social.

#### **VI. Competencia.**

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

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

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 31 de diciembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 1 de enero al jueves 30 de enero de 2020. Por tanto, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

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

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

## IX. Introducción.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** El artículo 6° de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, establece como disposiciones supletorias la Ley General en la materia y el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es la que define el contenido de la local, siendo aplicable en primer lugar y no supletoriamente.

Por lo que hace al código adjetivo penal nacional, tampoco puede preverse como supletorio, ya que es el Código único en la materia.

En el presente concepto de invalidez, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que el artículo 6° de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México es contrario al parámetro de regularidad constitucional, al prever una indebida supletoriedad normativa de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por ello, en un primer apartado, se abordarán de manera sucinta los alcances del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. Posteriormente, se analizará la indebida supletoriedad normativa prevista en el artículo 6° de la Ley local de referencia y la transgresión al derecho y principio ya referidos.

#### **A. Seguridad jurídica y 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, estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado no sólo a legislar en los ámbitos que le 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 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.

En el caso de la autoridad legislativa, se le impele a que el diseño normativo que lleve a cabo respete los principios y los derechos fundamentales reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

De lo contrario, ello se traduciría en una afectación a la esfera jurídica de los gobernados, ya que ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que no le competen ni puede conducir su actuación de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal. 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.

### **B. Vulneración al derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad en razón del sistema de supletoriedad.**

En el caso concreto, este Organismo Autónomo considera que se actualiza una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que el artículo 6° de la Ley impugnada establece una indebida supletoriedad normativa respecto de ordenamientos como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y, el Código Nacional de Procedimientos Penales, situación que genera un estado de incertidumbre tanto para los operadores jurídicos como para las personas.

En este punto resulta necesario traer a colación lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, que a la letra dispone:

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*(...)*

*XXI. Para expedir:*

*A) Las Leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, **desaparición forzada de personas, otras formas de privación de libertad contrarias a la ley**, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.*

*Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; (...).”*

De lo anterior, se desprende con claridad que es facultad del Congreso de la Unión expedir la Ley General en materia de desaparición de personas, en las que debe establecer, como mínimo, lo siguiente:

- a) Los tipos penales y sus sanciones.
- b) La distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.
- c) Las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

De esta manera se facultó constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley general en los términos señalados, manteniendo solamente aquellas facultades que el legislador federal les otorgue conforme al régimen de concurrencia y coordinación.

En este orden de ideas, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual, de conformidad con su artículo 2º, tiene por objeto:

- Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley.
- Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones.
- Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas.
- Garantizar la protección integral de los derechos de las Personas Desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; así como la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición, en términos de esta Ley y la legislación aplicable.
- Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.
- Establecer la forma de participación de los Familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas; así como

garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias.

De lo anterior se desprende que, si bien las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos, en los supuestos que no le correspondan a la Federación<sup>3</sup>, la propia Ley General establece categóricamente, conforme a su artículo 6º, que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte, con lo cual no se deja margen de regulación, ni siquiera procesal, a las entidades federativas en este aspecto.

Una vez precisado lo anterior, el artículo 6º de la ley impugnada señala lo siguiente:

*“Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea parte.”*

Esta Comisión Nacional considera que dicho precepto no resulta congruente con el orden normativo nacional establecido por la Ley General en Materia de

---

<sup>3</sup> **Artículo 24.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades federales cuando:

**I.** Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta Ley;

**II.** Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación;

**III.** Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier Tratado Internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley;

**IV.** El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la Entidad Federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o

**V.** Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada. La víctima podrá pedir al Ministerio Público de la Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada.”

**Artículo 25.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades de las Entidades Federativas en los casos no previstos en el artículo anterior.”

Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

El efecto de la disposición impugnada es que la disposición local se aplica en primer lugar y supletoriamente se observará la Ley General.

Sin embargo, la Ley General no puede ser supletoria de la local, en razón de que es la propia Ley General la que define el contenido de la local, siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

Así, únicamente el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

Por lo tanto, no es admisible que la legislatura estatal haya dispuesto que en primer término serán aplicables las normas que expidió y, de manera supletoria, aquéllas que emitió el Congreso Federal en uso de su facultad constitucional exclusiva, toda vez que es este último órgano legislativo quien define, por conducto de la ley general correspondiente, el parámetro de actuación que tienen los legisladores de las entidades federativas.

En el mismo sentido, la ley local tampoco puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la legislación en materia de desaparición de personas de la Ciudad de México, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de los delitos, ya que ello es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Es por ello que la Ley General, emitida por el Congreso de la Unión, prevé en su artículo 6° la supletoriedad del referido Código Nacional respecto de sus disposiciones, sin embargo, esta disposición no puede replicarse a nivel local, porque redundaría en una incongruencia normativa, como ocurre en el caso concreto.

Bajo esa tesitura, el Congreso de la Ciudad de México no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas.

Es decir, tanto la Ley General en materia de desaparición forzada, como el Código Nacional de Procedimientos Penales son aplicables de forma directa, y no supletoria, respecto de las disposiciones emitidas por los congresos locales.

Se reitera, la legislación general y nacional de las materias de desaparición de personas y procesal penal, respectivamente, no pueden ser supletorias de las leyes locales, al ser precisamente éstas dos primeras, en sus respectivos ámbitos de aplicación, las que definen el contenido de las locales, por lo cual los operadores jurídicos deben aplicarlas de manera directa respecto de las cuestiones que le son propias.

A efecto de robustecer lo anterior, ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad **22/2015** y su acumulada **23/2015**<sup>4</sup>, determinó que tanto las leyes generales como el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden preverse como supletorios de una ley local, por virtud de haberse expedido en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión, pues a las entidades federativas no tienen la potestad para regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que ya se encuentran regulados en la legislación nacional de la materia.

Así, como se ha hecho patente, el precepto impugnado de la legislación local trasgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por regular situaciones fuera de los límites que la Constitución Federal.

Por lo anterior, el artículo 6° impugnado de la ley que nos ocupa, infringe la Norma Fundamental al vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de las personas, al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación directa en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>4</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, resuelta el 04 de junio del dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., páginas 27 y 28.

**SEGUNDO.** El artículo 45, fracción VII de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Lo anterior, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al contradecir el mandato del numeral 16 de la Constitución Federal, el cual establece que dicha atribución en el ámbito local corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

La finalidad que se persigue con esta impugnación es evitar afectaciones a los derechos de las víctimas del delito grave de desaparición de personas en la Ciudad de México.

Para este Organismo Nacional resulta fundamental contar con un marco jurídico adecuado y compatible con la Constitución Federal que permita la prevención de dicho ilícito internacional, así como su adecuada investigación y sanción, de forma que se garantice a las víctimas del mismo una reparación integral.

Así, la importancia de contar con un andamiaje normativo adecuado radica en que es una de las principales herramientas para que las investigaciones en la materia se lleven a cabo de manera eficiente, lo cual permitirá combatir la impunidad y la falta de acceso a la justicia que desafortunadamente es una constante en el delito de desaparición forzada de personas.

De tal manera que, conscientes de la trascendencia del tema en el contexto de nuestra sociedad mexicana, esta Comisión Nacional considera fundamental contar con el máximo de las herramientas en la investigación de las desapariciones forzadas, pero para ello, es importante que las facultades concedidas para tal efecto, estén apegadas al texto constitucional para evitar así que se pudieran generar resquicios de impunidad.

En el caso específico, esta Comisión Nacional considera que el artículo 45, fracción VII de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, contradice lo previsto en el numeral 16, párrafo décimo tercero de la Norma Fundamental.

No obstante, más allá de una mera contradicción con el texto constitucional, la norma impugnada puede implicar un obstáculo y una dilación para la adecuada investigación y sanción del delito de desaparición forzada de personas.

El texto de la norma impugnada es el siguiente:

*“Artículo 45. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:*

*(...)*

*VII.- Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables.*

*(...)”*

Como se puede apreciar de la transcripción, la norma que se impugna prevé como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

Sin embargo, el artículo 16 de la Constitución Federal dispone que las comunicaciones privadas son inviolables. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, puede autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

Para mayor precisión, se debe contrastar el contenido del texto impugnado a la luz de la Norma Fundamental:

<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.</i>
<b>Artículo 16.</b> (...) (...) <b>Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de</b> la autoridad federal que faculte la ley o <b>del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente,</b> podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando, además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se	<b>Artículo 45.</b> La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: (...) <b>VII.- Solicitar a la autoridad judicial</b> competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables. (...)

trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.  
(...).

De la comparación a las disposiciones normativas transcritas se colige que la Constitución Federal, establece en su artículo 16, párrafo décimo tercero, que la intervención de comunicaciones exclusivamente puede ser decretada por la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, cualquier otra autoridad carece de competencia para realizar dicha solicitud.

Contrario al precepto constitucional en cita, la fracción VII del artículo 45 de la Ley impugnada, permite que la Fiscalía pueda solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, lo que transgrede lo previsto en el artículo 16 del máximo ordenamiento constitucional.

En relación al párrafo que antecede, se debe puntualizar que la autoridad competente, en términos de la Norma Fundamental, para solicitar al juez federal la intervención de comunicaciones, que en el ámbito local es el Titular del Ministerio Público, en el caso de la Ciudad de México es el Fiscal General de Justicia de esa entidad tal y como se precisa en el artículo 44.5 de su Constitución Política.

Como se puede apreciar, la propia Constitución de la Ciudad de México dispone que el Fiscal General de Justicia ocupa la titularidad del Ministerio Público local, y

---

*5 “Artículo 44. Procuración de Justicia*

- A. *Fiscalía General de Justicia*
- B. *El Ministerio Público de la Ciudad de México se organizará en una Fiscalía General de Justicia como un organismo público autónomo que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios.*
- C. *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías investigadoras, las cuales actuarán bajo su mando y conducción de aquél en el ejercicio de esta función.*
- D. *El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.*
- E. *La persona titular de esta Fiscalía durará cuatro años y será electa por mayoría calificada del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, mediante un proceso de examinación público y abierto de conformidad con lo que establezca la ley. La o el Fiscal podrá ser ratificado por un periodo más a propuesta de este Consejo.*

(...)”

por tanto es el único habilitado, en términos de la Constitución Federal, para solicitar la intervención de comunicaciones.

En este orden de ideas, puede concluirse que la facultad de mérito no es propia de la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, pues la Constitución Federal no la faculta para solicitar de manera directa la intervención de comunicaciones, ya que tal atribución se arroga al Fiscal General de esa entidad.

En efecto, la norma impugnada dispone que la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares tiene la atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas. Sin embargo, ello transgrede el artículo 16 constitucional, pues la facultad para solicitarla, corresponde únicamente a dos sujetos determinados; primero, a la autoridad federal que faculte la ley y, segundo, al titular del ministerio público de las entidades federativas.

Lo anterior en atención a los antecedentes del artículo 16 de la Constitución, pues en el dictamen de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, emitido por las “Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, del Distrito Federal y, de Estudios Legislativos Primera Sección” de la Cámara de Senadores, se incluyó la facultad limitada a los titulares del ministerio público en las entidades federativas para que ellos únicamente pudieran solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas.

Luego entonces, quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, es el titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, de acuerdo con el párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo en el presente asunto, de conformidad con la Constitución Política de ese Estado, el Fiscal General.

No pasa inadvertido para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, el artículo 70, fracción VIII de la Ley en materia de Desaparición Forzada Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, establece que la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General de la República, tiene entre sus

facultades *“Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones...”*.

Así como, el artículo 71 de la ley citada señala que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características previstas en el artículo 70. Es decir, podría interpretarse que la Ley General, mandata que la Fiscalía Especializada Local tengan facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Sin embargo, la interpretación del artículo 71 de la Ley General en cita, debe ser conforme al artículo 16 del texto constitucional, mismo que es tajante en señalar que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

Así, lo previsto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, al establecer las atribuciones de la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, ya que no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 constitucional.

Ello puesto que no puede traducirse en que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas, cuenten con dicha atribución, ya que en la Constitución Federal el sujeto legitimado -en caso de asuntos locales- para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, recae únicamente en el titular del ministerio público de la entidad que corresponda.

Finalmente, debe señalarse que el Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad registrada con el número **77/2018** determinó la inconstitucionalidad de un precepto análogo al que se impugna en el presente medio de control, al estimar que quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de intervención de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, es únicamente el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, de acuerdo con lo previsto en el párrafo

decimotercero del artículo 16 constitucional, no así otros funcionarios como el Fiscal especializado aludido.<sup>6</sup>

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que si bien el artículo 45, fracción VII de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, resulta contrario al artículo 16 de la Norma Fundamental por establecer como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada, solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, también es cierto que, ese Alto Tribunal podrá analizar una diversa violación constitucional de índole competencial, cuyo estudio podría resultar preferente.

En efecto, el artículo impugnado regula cuestiones procesales penales, pues se refiere a la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas, lo que necesariamente implica el desarrollo de una técnica de investigación.

Dicha cuestión, no puede ser regulada de ningún modo por las legislaturas locales, ni siquiera en modo de reiteración, pues dicho rubro ya se encuentra regulado por el Código Nacional de Procedimientos Penales emitido por el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Norma Fundamental.<sup>7</sup>

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que el artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en razón de que el legislador de esa entidad federativa, estableció como de las atribuciones de Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, el poder solicitar la intervención de comunicaciones, atribución que conforme al párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Federal, es propia de la autoridad federal competente o del Titular del Ministerio Público local, consecuentemente debe declararse su invalidez al ser contraria al texto de nuestra Norma Fundamental.

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de noviembre de dos mil diecinueve, al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2018.

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de julio de dos mil quince, al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2014.

**TERCERO. El artículo 23, fracción II de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, establece como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda de dicha entidad, no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público.**

**Tales exigencias vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, así como el principio de reinserción social, al excluir de manera injustificada a las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, inclusive por aquéllos cuya comisión no amerita pena privativa de la libertad o, en su caso, a quienes incurrieron en una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido inhabilitadas temporalmente, aun cuando dicha sanción ya haya sido cumplida.**

En el presente concepto de invalidez se demostrará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de la fracción II del artículo 23 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.

La norma controvertida prevé los siguientes requisitos para ser titular de la Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México:

- a. No haber sido sentenciado por delito doloso.
- b. No haber sido inhabilitado como servidor público.

Tales exigencias resultan desproporcionadas y tienen como efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de participar para la titularidad de la institución pública aludida; por lo que se estima que transgreden el derecho de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, cada uno de los requisitos enlistados *supra* constituyen medidas legislativas que impactan en el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público. Por lo anterior, serán expuestos los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad de dichos preceptos de la siguiente manera:

En un primer apartado se expone el contenido del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. Posteriormente, se abordará en lo particular cada uno de los supuestos establecidos por la disposición impugnada a efecto de exponer las razones por las cuales se estima que es inconstitucional, por trasgredir el

principio de reinserción social, así como la libertad de trabajo y el derecho a dedicarse a un cargo público en un plano de igualdad.

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

Para dar inicio con el análisis de la norma combatida, esta Comisión Nacional estima pertinente partir del análisis del artículo 1° constitucional, el cual contempla la obligación inherente a todas las autoridades de abstenerse de realizar 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.

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

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

Por lo anterior, 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.<sup>9</sup>

---

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

<sup>9</sup> 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."***

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 1º 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.**

Así, 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 nombrado para cualquier empleo público, como lo es el caso para aspirar a **la titularidad de la Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México.**

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 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.<sup>10</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

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

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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:

- Igualdad ante la Ley: obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- Igualdad en la Ley: opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>12</sup>

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.

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

---

<sup>12</sup> Jurisprudencia 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.”***

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.

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

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

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

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

---

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

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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

## **B. Inconstitucionalidad de las normas.**

Para poder establecer si una norma o política pública contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social – con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales –, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.<sup>15</sup>

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 han sido condenadas por la comisión de cualquier delito doloso o inhabilitadas por cualquier falta administrativa como servidor público, por lo que, quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.

Lo anterior es así ya que, 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 1º de la Constitución Federal, por una parte excluyen a las personas que hayan sido condenadas penalmente por cualquier delito doloso; por lo que se encontrarían en la imposibilidad para ser titular de la referida Comisión de Búsqueda de Personas.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis estricto de constitucionalidad de las normas reclamadas.

---

<sup>15</sup> Tesis P. VIII/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 254, del rubro: **“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.”**

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, establecido en 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.<sup>16</sup>

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, la norma impugnada no cumple con este requisito de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido sentenciado por delito doloso o inhabilitado como servidor público, para ejercer el cargo de referencia dado que las actividades que les corresponde realizar no justifican restricciones tan amplias, por lo tanto, las normas resultan discriminatorias.

En relación con el segundo punto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida

---

<sup>16</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”

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 la fracción impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada 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, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

Atendiendo a los elementos descritos, la norma impugnada no justifica 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 participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, máxime que el objetivo del sistema penitenciario es la reinserción social.

Por lo tanto, una vez que la persona ha compurgado su sanción penal o 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 fracción II del artículo 23 es discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo público mencionado, además propician 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.

### **C. . Transgresión al principio de reinserción social.**

A juicio de esta Comisión Nacional, la disposición impugnada en el presente apartado, resulta contraria al principio de reinserción social.

Derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, se estableció el derecho a la reinserción social como el pilar del sistema penitenciario, considerándolo como el objetivo constitucional de toda sanción penal, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, por lo que la finalidad última de la pena es reinsertar o reincorporar al individuo a la misma a través de diversas herramientas.

Ese Tribunal Constitucional ha hecho patente la trascendencia de dicha modificación constitucional en el sentido de que se sustituyó el término "readaptación social" por el de "reinserción del sentenciado a la sociedad" el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación.

Así, las personas que han sido sentenciadas se encuentran en un permanente proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad; no obstante, el camino resulta muchas veces complicado, toda vez que arrastra con un pasado que implica discriminación, exclusión y marginación.

Conviene recordar que la Ley Nacional de Ejecución Penal, tiene como objeto, entre otros, regular los medios para lograr la reinserción social, la cual se entiende como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.

Para ello, dicha Ley Nacional, dispone que la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Las normas que no permiten la reinserción social de los individuos distorsionan el sistema nacional en materia de ejecución penal, puesto que no permiten la

restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción, y por tanto imposibilitan cumplir con el objetivo del Sistema Nacional de Ejecución Penal.

De esta forma, se contraviene el derecho a la reinserción social de las personas que hayan cumplido una pena, en virtud de que la porción normativa impugnada impide que las mismas puedan regresar a la vida en sociedad, procurando que no vuelva a delinquir.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha manifestado sobre el tema en el Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del año 2016<sup>17</sup>, en el que, en síntesis, se señaló lo siguiente:

- Es necesario considerar que los antecedentes penales forman parte del pasado de la persona, por lo que se encuentran dentro de su vida privada y, por tanto, no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.
- Debe privilegiarse el derecho a la reinserción efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.

En el mismo sentido, la Organización de las Naciones Unidas, en el documento denominado "*Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*" o Reglas de Nelson Mandela, en relación con el derecho a la reinserción social, sugiere lo siguiente:

- Los objetivos de las penas son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se

---

<sup>17</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre antecedentes penales*, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento\\_20160828.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf)

aprovecha la medida sancionadora para la reinserción de los individuos en la sociedad tras su cumplimiento de su sanción.<sup>18</sup>

- En el tratamiento de las personas sentenciadas debe hacerse hincapié en el hecho de que continúan formando parte de la sociedad. Con ese fin debe buscarse, su reinserción en la misma.<sup>19</sup>

En el caso concreto, el artículo 23, fracción II de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México no establece una distinción clara respecto de los delitos dolosos que impedirían aspirar al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda local.

Es decir, la fracción impugnada tiene como consecuencia que las personas que han cometido cualquier tipo de delitos dolosos y que han sido sentenciados por ello, quedan impedidos para ejercer el cargo en cuestión, incluso si los delitos de los que se trata no ameriten pena privativa de la libertad o no se relacionen con la función a desempeñar.

Más aún, como se esgrimió en líneas previas del presente apartado, la disposición no permite la reinserción social de los individuos y por tanto distorsionan el sistema nacional en materia de ejecución penal, puesto que no posibilitan la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción penal, y por tanto imposibilitan cumplir con el objetivo del Sistema Nacional de Ejecución Penal.

De esta forma, se contraviene el derecho a la reinserción social de las personas que hayan cumplido una pena, en virtud de que la porción normativa impugnada impide que las mismas puedan regresar a la vida en sociedad, procurando que no vuelva a delinquir.

No escapa a la luz de esta Comisión Nacional que el requisito de no haber sido condenado penalmente puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones; sin embargo, resulta necesario que dichos requisitos se relacionen íntimamente con las tareas que deban realizarse y no constituyan requerimientos genéricos y amplios.

---

<sup>18</sup> Regla número 4, primer párrafo, de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

<sup>19</sup> *Ibidem*, Regla número 90.

Así, debe tomarse en cuenta que las funciones del titular de la Comisión de Búsqueda de Personas, consisten en:

- Emitir y ejecutar el Programa de Búsqueda de la Ciudad de México, el cual deberá ser análogo en lo conducente al Programa Nacional de Búsqueda, rector en la materia;
- Ejecutar en la Ciudad de México el Programa Nacional de Búsqueda;
- Atender y formular solicitudes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana previstas en la legislación en materia de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, a efecto de cumplir con su objeto;
- Solicitar el acompañamiento de las instancias policiales de los tres órdenes de gobierno cuando sea necesario que el personal de la Comisión de Búsqueda realice trabajos de campo;
- Integrar, cada tres meses, un informe sobre los avances y resultados de la aplicación del Programa Nacional de Búsqueda y la verificación y supervisión del Programa de Búsqueda de la Ciudad de México.

Al respecto, esta Comisión Nacional encuentra que la disposición impugnada, no acota de forma suficiente los requisitos a aquellos delitos que efectivamente podrían incidir en el adecuado desempeño de las funciones enlistadas.

Por ello, se considera que no existe justificación para que se impida el ejercicio del cargo público en cuestión a las personas que han cumplido con las sanciones correspondientes. Es así que tales requisitos resultan injustificados, desproporcionales y discriminatorios, pues las personas que ya cumplieron sus sanciones 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 todas aquellas personas que tengan antecedentes penales, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la su

sanción, así como tampoco el tipo de la misma, no podrán aspirar a ejercer la titularidad del cargo referido constituye un requisito injustificado.

En suma, ya que la fracción impugnada no hacen distinción entre los delitos, las posibles modalidades en la comisión y las penas impuestas, resultan en exigencias desproporcionadas que impiden a las personas que fueron sentenciadas en un proceso penal –incluso por delitos que no interfieren de alguna manera a las funciones de la Comisión de Búsqueda de Personas– puedan integrarse de nueva cuenta en la sociedad, excluyéndolas en razón de su pasado sin existir justificación válida.

#### **D. Transgresión a la libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.**

En este apartado se argumenta la inconstitucionalidad de la norma impugnada en cuanto transgreden el derecho a ocupar un cargo público. Particularmente se hará énfasis en la exigencia de no haber sido inhabilitado como servidor público,

Para tal efecto, conviene tener en cuenta de manera previa que conforme al mandato constitucional todas las personas, en nuestro país gozan de los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad mexicano. Sobre este punto conviene tomar en cuenta que el artículo 1º constitucional en su párrafo primero 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, el primer párrafo del artículo 5º de la Constitución Federal, a señala:

*“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 lo anterior, 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 5° de la Constitución Federal, puntualmente establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; 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.

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

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>20</sup>

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

---

<sup>20</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>21</sup>

En el caso concreto, la fracción impugnada contradice la Constitución Federal al prohibir la libertad del trabajo de aquellas personas que hayan sido sancionadas penal o administrativamente.

A juicio de este Organismo Nacional, tal exigencia no se justifica sobre una base objetiva y acotada y por tanto redundan 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 internacional adquiridas en materia de derechos humanos.

Esta Institución Nacional estima que los requisitos de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público son inconstitucionales.

Particularmente, el último de los supuestos referidos, debe tomarse en cuenta que las sanciones de 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 Ley General en materia de responsabilidades de los servidores públicos, las sanciones administrativas consisten en:

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

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, párr. 73.

Esto significa que las personas que hayan sido inhabilitadas 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 excluirla de la posibilidad ejercer el cargo en cuestión, por lo que tales requisitos resultan injustificados, desproporcionales y discriminatorios, pues quienes 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 el cargo de referencia todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, constituyen un requisito injustificado, pues tal situación no significa que las personas aspirantes no son aptas para desempeñarse en ese cargo.

Así, se concluye 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, la norma impugnada debe considerarse violatoria 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.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> 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.

## **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 Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el 31 de diciembre de 2019, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Anexos**

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

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

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple de la Gaceta de la Ciudad de México del 31 de diciembre de 2019, que contiene el Decreto por el cual se expidió la Ley de Búsqueda de Personas de esa entidad. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la porción normativa del artículo impugnado.

**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 30 de enero de 2020.

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

**RFPS**