

**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 diversas disposiciones del Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021.

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

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.....	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	4
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	4
a) Requisito de no estar sujeto a un proceso penal y no haber sido condenado por delito doloso.....	4
b) Régimen de responsabilidades administrativas.....	4
c) Régimen disciplinario.....	4
d) Falta de seguridad jurídica.....	5
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.....	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Concepto de invalidez.....	8
PRIMERO.....	8
1. Marco de regularidad constitucional.....	9
A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	9
B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.....	14
C. Principio de presunción de inocencia.....	15
2. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	19

A. Requisitos de no estar sujeto a proceso penal.....	19
B. Requisito de no haber sido condenado por delito doloso.....	22
SEGUNDO.....	31
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	32
B.    Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	34
C. Inconstitucionalidad del Capítulo de la ley impugnado.....	37
TERCERO.....	46
A.    Garantía de Audiencia.....	47
B.    Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	51
CUARTO.....	58
A.    Autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.....	60
B.    Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	64
XI.    Cuestiones relativas a los efectos.....	68
ANEXOS.....	69



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 Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores.
- B. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- a) **Requisito de no estar sujeto a un proceso penal y no haber sido condenado por delito doloso.**

Artículos 56, fracción I, inciso d), y 94, fracción II, en su porción normativa “*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*”, de la Ley de la Fiscalía General de la República.

- b) **Régimen de responsabilidades administrativas.**

Capítulo II “*FALTAS ADMINISTRATIVAS Y SUS SANCIONES*” – artículos 71 a 79– contenido en el Título VII “*RESPONSABILIDADES, FALTAS ADMINISTRATIVAS Y MEDIDAS DISCIPLINARIAS*”, de la Ley de la Fiscalía General de la República.

- c) **Régimen disciplinario.**

Capítulo II “*FALTAS ADMINISTRATIVAS Y SUS SANCIONES*” – artículos 71 a 79– contenido en el Título VII “*RESPONSABILIDADES, FALTAS*

ADMINISTRATIVAS Y MEDIDAS DISCIPLINARIAS”, de la Ley de la Fiscalía General de la República.

**d) Falta de seguridad jurídica.**

- Artículos 10, fracción I, 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República.
- Artículo 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos.
- Artículo 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- Artículo 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Artículo 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Dichos ordenamientos fueron expedidos, reformados y adicionados mediante Decreto sin número, publicado en la edición matutina del Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo del año en curso.

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

- 1º, 5º, 14, 16, 20, apartado B, fracción I, y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 8.2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 14.2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

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

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

- Garantía de audiencia.

## **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 disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 21 del mismo mes al sábado 19 de junio de la presente anualidad. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, 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 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

---

<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

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 los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción 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.

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

---

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 (...)."

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. Concepto de invalidez.**

**PRIMERO.** Los artículos 56, fracción I, inciso d), y 94, fracción II, en la porción normativa *“y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”*, de la Ley de la Fiscalía General de la República, establecen diversos requisitos para acceder a empleos públicos, que vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, así como al principio de presunción de inocencia.

Primeramente, el artículo 56, fracción I, inciso d), del ordenamiento impugnado, exige como requisito no encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal, para ingresar al servicio profesional de carrera de las ramas de carácter sustantiva y administrativa de la Fiscalía General de la República, lo cual excluye de forma indebida a las personas que se encuentren en dicha circunstancia aunque no se haya determinado su responsabilidad por la autoridad competente, por lo que transgrede el principio de presunción de inocencia.

Por otra parte, el diverso 94, fracción II, en la porción normativa *“y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”*, de la ley controvertida, exige como requisito para ser titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, no contar con mencionada característica, misma que impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en ese supuesto puedan desempeñar tal función, aun cuando las



**sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas y no se encuentren vinculadas con las atribuciones a desempeñar.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los artículos precisados *supra* de la Ley de la Fiscalía General de la República, los cuales establecen como requisitos para acceder al servicio profesional de carrera tanto de las ramas sustantiva como administrativa y aspirar a la titularidad del Órgano Interno de Control de mencionada Fiscalía General no encontrarse sujeto a proceso penal y no haber sido condenado por delito doloso, que amerite pena de prisión por más de un año, respectivamente.

Esta Comisión Nacional considera que tales requerimientos resultan desproporcionados y tienen el efecto de excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ejercer los cargos y empleos de mérito, por lo que se estima que transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, y son contrarias a los principios de presunción de inocencia.

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

En un primer apartado, se expondrá el contenido y alcances de los derechos humanos que se estiman transgredidos, a saber: derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación; libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público, así como del principio de presunción de inocencia.

En el segundo apartado, se explicará en lo particular cada una de las transgresiones constitucionales en las que incurren las disposiciones controvertidas, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

## **1. Marco de regularidad constitucional.**

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

Para iniciar con la explicación de este subapartado, esta Comisión Nacional estima que es pertinente partir de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal, el cual reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con el mismo.<sup>3</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>4</sup>

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

---

<sup>3</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

<sup>4</sup> Véase tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>5</sup>

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.<sup>6</sup>

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>7</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, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>8</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

---

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

<sup>6</sup> *Ídem*.

<sup>7</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>8</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

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>9</sup>

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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>10</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha interpretado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y

---

<sup>9</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.

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

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>11</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>12</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 *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>13</sup>

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

---

<sup>11</sup> *Ídem*.

<sup>12</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>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

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

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

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

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

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

Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante,

sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.<sup>14</sup>

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.<sup>15</sup>

### C. Principio de presunción de inocencia.

La Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20, apartado B, fracción I,<sup>16</sup> 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,<sup>17</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.<sup>18</sup>

---

<sup>14</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.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 73.

<sup>16</sup> “**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

**B.** De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

(...)”

<sup>17</sup> “**Artículo 8. Garantías Judiciales**

(...)

**2.** Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)”

<sup>18</sup> “**Artículo 14**

(...)

**2.** Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

Al respecto, ese Tribunal Constitucional ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, lo que significa que esa presunción la conserva el inculpado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos<sup>19</sup>.

Asimismo, el 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.<sup>20</sup>

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 se justifiquen una sentencia de condena en su contra.<sup>21</sup>

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

---

(...)"

<sup>19</sup> Tesis Aislada 1ª I/2012 (10ª), Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, p. 21917, del rubro *"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO ESTÁ CONSIGNADO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008"*.

<sup>20</sup> Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002. pág. 14.

<sup>21</sup> 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"*.



En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al afirmar 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.<sup>22</sup>

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, libertad, la honra y el buen nombre.<sup>23</sup>

Ahora bien, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, es obligación del Estado presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, situación que debe extenderse también a situaciones extraprocesales.

Así, el 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.<sup>24</sup>

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, sosteniendo 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

---

<sup>22</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, Sentencia (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*) de 26 de noviembre de 2010, párr. 184.

<sup>23</sup> 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**".

<sup>24</sup> 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.

análogos a éstos.<sup>25</sup> Asimismo, estimó necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado.<sup>26</sup>

En esa línea argumentativa, la Primera Sala de ese Máximo Tribunal, al resolver el amparo en revisión 466/2011, identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: 1) como regla de trato procesal; 2) como regla probatoria; y, 3) como estándar probatorio o regla de juicio.

Específicamente, dicha Sala, al resolver el amparo en revisión 349/2012, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal “*consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal*”, pues la finalidad de dicho principio es “*impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena*”, toda vez que “*la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías*”.

Es importante resaltar que el Tribunal Pleno también ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, principio cuya consecuencia procesal, en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso; y en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión faltas administrativas, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Sobre este punto también se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis aislada 1ª., de clave CLXXVI/2013, de la, 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.**”

<sup>27</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), Décima Época, Materia Constitucional-Administrativa, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, p. 41, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.**”

En suma, el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo a los órganos legislativos.

## **2. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.**

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que las normas impugnadas resultan contrarias a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, así como al principio de presunción de inocencia reconocidos en el texto constitucional en sus artículos 1º, 5º, 14, 16, 20, apartado B, fracción I, y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.

Ello, ya que los preceptos en combate impiden de manera injustificada que las personas accedan al servicio profesional de carrera tanto de las ramas sustantiva como administrativa y a la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, cuando se encuentren sujetas a proceso penal o hayan sido condenadas por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, respectivamente.

A fin de demostrar lo anterior, este apartado se dividirá en dos secciones. La primera contendrá los argumentos por los cuales se considera el requisito relativo a no estar sujeto a proceso penal es inconstitucional y en la segunda sección se abordará la exigencias de no haber sido condenada o condenado por la comisión de un delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año tampoco se ajusta al parámetro de regularidad constitucional.

### **A. Requisitos de no estar sujeto a proceso penal.**

Por cuanto hace al requisito adicional para ingresar al servicio profesional de carrera tanto en su rama sustantiva como administrativa de la Fiscalía General de la República, previsto en el artículo 56, fracción I, inciso d), del ordenamiento en combate, consistente en “*no estar sujeta o sujeto a un proceso penal*”, este Organismo Constitucional Autónomo estima que éste no es compatible con el andamiaje normativo que establece la Norma Suprema.

En el presente caso, se trata de una exigencia que hace referencia a las personas que no han sido declaradas responsables penalmente por la autoridad correspondiente, y que, por lo tanto, no ha sido comprobada la comisión de una conducta reprochable.

Por ello, la norma impugnada genera un espectro de discriminación que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición jurídica, asumiendo su responsabilidad penal, generando –consecuentemente– no se puedan integrar al servicio profesional de carrera en las ramas sustantiva y administrativa de la Fiscalía General de la República.

En primer término, el requisito de no estar sujeto a proceso penal, la norma impugnada coloca en un mismo plano de igualdad tanto a la persona condenada por delito doloso como a aquella sujeta a un proceso penal, siendo que esta última no guarda relación con el primer supuesto, pues en este ya se ha seguido un procedimiento en su contra y se han acreditado todos los elementos del delito, lo que implica que se demostró su culpabilidad, trayendo como consecuencia que se le impusiera una condena en su contra.<sup>28</sup>

En ese sentido, no es dable dar ese tratamiento a la persona sujeta a un proceso penal, en razón de que, conforme al principio de presunción de inocencia, tutelado en nuestra Constitución Federal, goza de la garantía de que se presumirá su no culpabilidad en todo momento, hasta en tanto no se emita una resolución que demuestre lo contrario.

Así, la disposición impugnada contraviene el principio de presunción de inocencia, ya que el legislador federal sanciona *ex ante* a las personas que aspiren a ingresar al servicio profesional de carrera en las ramas sustantiva y administrativa de la Fiscalía General de la República, al impedir el acceso a esa función pública cuando se le esté siguiendo algún proceso penal sin haberse comprobado efectivamente su responsabilidad o culpabilidad.<sup>29</sup>

Toda vez que, dicha exigencia al referirse a un procedimiento penal que no ha sido resuelto mediante sentencia firme, en la que se determine la plena responsabilidad penal de la persona que aspirar al servicio profesional de carrera de las ramas

---

<sup>28</sup> Cfr. Acción de inconstitucionalidad 73/2018, resuelta en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de enero de 2020, por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>29</sup> Cfr. Acción de inconstitucionalidad 73/2018, *Óp. Cit.*

sustantiva y administrativa de la Fiscalía General de la República, resulta violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia, tal como lo ha sustentado ese Alto Tribunal al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 73/2018 y 106/2019<sup>30</sup>, ambas promovidas por esta Comisión Nacional.

Siguiendo esta línea argumentativa, resulta claro que la disposición normativa en comento contraviene los alcances del principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, pues el legislador federal es quien otorga un trato de culpable a las personas que aún no han sido condenadas por la comisión de un ilícito penal, aunado a que realiza distinciones arbitrarias o discriminatorias entre personas para acceder a las funciones públicas, sin perseguir una finalidad legítima.

Por otra parte, no escapa a la luz de esta Comisión Nacional que, si bien es cierto, el Congreso Federal se encuentra facultado para establecer los requisitos que estime más idóneos para que quienes ingresen al servicio profesional de carrera en las ramas sustantiva y administrativa de la Fiscalía General de la República, 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 tal exigencia, otorga un trato *prima facie* calificando como responsables a aquellas personas que no se les ha demostrado su culpabilidad penal.

Por lo tanto, establecer de forma genérica, absoluta y *a priori*, que no podrán aspirar a ingresar al servicio profesional de carrera en las ramas sustantiva y administrativa de la Fiscalía General de la República, todas aquellas personas que se encuentren sujetas a un proceso penal, sin importar que no se haya demostrado su culpabilidad, genera un espectro estigmatizante que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición y que, por tanto, no podrán acceder al empleo aludido.

En ese entendido, el precepto controvertido trasgrede el principio de presunción de inocencia, pues concede un tratamiento a las personas que están sujetas a proceso penal de la misma manera que quienes han sido declaradas culpables, pues el legislador federal otorga un trato con base a la opinión de que una persona es

---

<sup>30</sup> Acción de inconstitucionalidad 106/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de abril de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

Así, la exigencia incorporada por el legislador federal en la norma impugnada se traduce en una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

Por lo tanto, el precepto en combate, rompe con el contenido del principio de presunción de inocencia, pues éste tiene como efecto proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeta a cualquier procedimiento penal, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre el ya declarado penalmente responsable, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión firme.

En consecuencia, lo procedente es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad del artículo 56, fracción II, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República, toda vez que la misma no respeta el principio de presunción de inocencia consagrado en la Norma Fundamental.

#### **B. Requisito de no haber sido condenado por delito doloso.**

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el artículo 94, fracción II, en la porción normativa "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*", de la Ley de la Fiscalía General de la República resulta contrarios a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público reconocidos en el texto constitucional en los artículos 1º, 5º y 35, fracción VI, así como los preceptos correlativos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y referidos con anterioridad.

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

*“Artículo 94. La persona titular del Órgano Interno de Control será designada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de las personas integrantes presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*

*La persona titular del Órgano Interno de Control deberá reunir los siguientes requisitos:  
(...)*

**II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;**  
(...)”

Como se advierte de la literalidad del precepto transcrito, este Organismo Nacional advierte que el requisito señalado impide de manera injustificada que las personas accedan a la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, cuando hayan sido condenadas por un delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año. En todos los casos, aun cuando ya compurgaron la pena por los delitos cometidos.

En efecto, la norma impugnada limita de forma genérica los derechos de las personas condenadas por cualquier delito doloso, que haya ameritado pena de prisión por más de un año, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trató se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse una vez que asuma el cargo en cuestión.

Pues tal exigencia no prevé cuáles son aquellas conductas prohibidas que necesariamente se relacionan con el ejercicio de las funciones del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, por lo cual permite un espectro muy amplio en su aplicación que limita en gran medida que un determinado sector de la población acceda al cargo público precisado.

Ello, puesto que la disposición básicamente excluye a las personas que hayan sido sentenciadas penalmente por cualquier delito doloso que haya ameritado una pena de prisión por más de un año, sin atender si la conducta delictiva se relaciona estrechamente con las funciones del cargo en estudio.

Así, *verbigracia*, las personas que fueron sujetas a un procedimiento penal por la comisión del delito por ultraje al escudo de la República o el pabellón nacional o

dañe arrecifes, en términos de los diversos 191<sup>31</sup> y 420 Bis<sup>32</sup> del Código Penal Federal, respectivamente, pese a que no tiene estrecha relación con las funciones del cargo de mérito, por lo cual quedarán excluidas de la posibilidad de ejercerlo.

Lo anterior, a pesar de tratarse de un hecho que no guarda ninguna relación con las funciones que se desempeñan en el Órgano Interno de Control, es decir, por el simple hecho de que la persona hubiese sido condenada por la comisión de un delito doloso.

Lo anterior, en razón de que a juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso *ipso facto*, dado que tales medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

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

Al respecto, conviene tomar en consideración que la persona que se desempeñe como titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República,

---

<sup>31</sup> “**Artículo 91.**- Al que ultraje el escudo de la República o el pabellón nacional, ya sea de palabra o de obra, se le aplicará de seis meses a cuatro años de prisión o multa de cincuenta a tres mil pesos o ambas sanciones, a juicio de juez.”

<sup>32</sup> “**Artículo 420 Bis.**- Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:

I. Dañe, desee o rellene humedales, manglares, lagunas, esteros o pantanos;

II. Dañe arrecifes;

III. Introduzca o libere en el medio natural, algún ejemplar de flora o fauna exótica que perjudique a un ecosistema, o que dificulte, altere o afecte las especies nativas o migratorias en los ciclos naturales de su reproducción o migración, o

IV. Provoque un incendio en un bosque, selva, vegetación natural o terrenos forestales, que dañe elementos naturales, flora, fauna, los ecosistemas o al ambiente.

Se aplicará una pena adicional hasta de dos años de prisión y hasta mil días multa adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida, o el autor o partícipe del delito previsto en la fracción IV, realice la conducta para obtener un lucro o beneficio económico.”



tendrá a su cargo, en términos de los diversos 90 y 91 del ordenamiento impugnado, prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de indicada Institución Federal y de sus órganos, así como de las personas particulares vinculadas con faltas graves; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales; así mismo estará obligado a presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada de Asuntos Interno, entre otras.

De lo anterior se desprende que las funciones de la persona titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, esencialmente son de carácter directiva, administrativa, técnica, profesional y de fiscalización, que le permitan realizar plenamente las funciones necesarias para que dicho órgano cumpla con su objeto.

No obstante, se considera que en atención a esas actividades, la exigencia prevista en la norma impugnada es desproporcional y atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluyen a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito doloso que haya ameritado pena de prisión por más de un año, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes al cargo de quien desempeñe la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, de manera que es inconcuso que la norma resulta *sobre inclusiva*.

En otras palabras, como se evidenció, la generalidad y amplitud de la norma referida, al ser *sobreinclusivas*, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a el respectivo empleo público a personas que en el pasado hayan sido condenadas penalmente, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones o penas que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Si bien la porción normativa impugnada del artículo 94, fracción II de la Ley de la Fiscalía General de la República de alguna forma pretende acotar el requisito al prever que las personas que pretendan acceder a la titularidad del Órgano Interno de Control de dicha Institución Federal no deben haber sido condenadas por la comisión de delitos dolosos con pena de prisión mayor de un año, con el objeto de

que se garantice su ejecución sea regular y en apego, en todo momento, a la legalidad.

Sin embargo, la norma en combate desborda su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber cumplido una pena por la comisión de conductas antijurídicas, con base en su situación social y/o jurídica, por haber sido acreedores de una sanción penal o administrativa en el pasado.

Además, como se explicó, el requisito en estudio resulta amplio, por lo cual el legislador federal, en todo caso, debió haber acotado lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren al cargo en comento cuando hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Es decir, el legislador federal realizó distinciones que no están estrechamente vinculadas con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido condenada por cualquier delito doloso que haya ameritado pena de prisión por más de un año no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer el cargo público referido.

Es así que la generalidad del requisito **se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva** que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

Es necesario resaltar que el solo hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden social de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, la comisión de conductas contrarias a las leyes no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente. Debe recordarse que la función que se ha otorgado al derecho

penal y a las penas, en el Estado democrático de Derecho, no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta, por el resto de su vida.

Por lo tanto, una vez que la persona ha cumplido la pena que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

Consecuentemente, la porción normativa de la fracción II del artículo 94 del ordenamiento impugnado resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Si bien es cierto, en términos del artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal no prevé los requisitos que deberá satisfacer quien desempeñe la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, también el Congreso Federal se encuentra facultado para establecer requisitos transgresores de los derechos humanos reconocidos en parámetro de regularidad constitucional, por las razones que ya fueron expuestas en el presente caso.

Dicho lo anterior, esta Comisión Nacional estima que el requisito contenido en la fracción II, en su porción normativa *“no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”*, del artículo 94 de la Ley de la Fiscalía General de la República, debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penalmente y aquellas que no tienen antecedentes penales.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes<sup>33</sup>, hizo patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas con antecedentes penales y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dicha exigencia no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 117/2020, 118/2020, 184/2020 y 263/2020, entre otras.

distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito y quienes no se encuentren en dichos supuestos.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el legislador federal realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de algún delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año que les impide ocupar titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de la norma a través de un *test* de escrutinio ordinario.

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

Esta Comisión Nacional considera que el requisito exigido en el precepto controvertido consistente en que las personas que aspiren a ocupar la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República no hayan sido condenadas por un delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre esa exigencia y las funciones a desempeñar.

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

En cuanto al primero, se considera que la norma combatida en el caso que nos ocupa, establece una distinción para acceder a la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República entre las personas que fueron condenadas por cualquier delito doloso que haya ameritado pena de prisión por más de un año y aquellas que no se encuentren en ese supuesto. Con ello, la norma excluye injustificadamente a las primeras del ejercicio del referido cargo, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de

constitucionalidad del precepto reclamado, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado ese tipo de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

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

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.<sup>34</sup>

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

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

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

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si las normas superan el referido examen.

---

<sup>34</sup> Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"*.

En la especie, se advierte que el precepto normativo impugnado podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de busca generar las condiciones propicias para que quienes accedan al puesto mencionado tengan el perfil necesario para el desempeño de la dirección del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, es decir, que seas rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador pudo estimar que no los reúnen las personas que cuenta con algún antecedente penal.

En cuanto a la segunda grada de escrutinio, se considera que la medida legislativa establecida por el Congreso Federal **no tiene relación directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se*, no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud o conocimiento.

En consecuencia, no se advierte que el precepto normativo controvertido tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador federal, por lo que es claro que se traducen en medidas que atentan contra el derecho de igualdad. En esa tesitura, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que la norma contradice el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 94, fracción II, en su porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*", de la Ley de la Fiscalía General de la República, no aprueba un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que resulta transgresora de derechos humanos, ya que la medida no guarda relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones de la persona titular del Órgano Interno de Control de la mencionada Institución Federal.

Finalmente, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito doloso, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les

impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.

En conclusión, el artículo 94, fracción II, en la porción normativa impugnada es discriminatoria por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República por motivos de su condición social y/o jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y a acceder a un cargo público de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente en igualdad de condiciones a las demás, por lo debe declararse su invalidez.

**SEGUNDO.** El Capítulo II, denominado "*Faltas Administrativas y sus Sanciones*", que comprende los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, establece un régimen diferenciado o especial en materia de responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos que integran el servicio profesional de carrera de mencionada Institución Federal.

Tal regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto de las faltas administrativas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual constituye el ordenamiento marco en dicha materia.

Adicionalmente, el artículo 79, contenido en dicho Capítulo, establece un régimen indebido de supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues mencionado ordenamiento marco es de aplicación inmediata en esa materia

En el presente concepto de invalidez, se argumenta que el Capítulo impugnado transgrede el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

Adicionalmente, se destacará respecto a la inconstitucionalidad del artículo 79, de la ley mencionada, ya que a juicio de esta Comisión Nacional se trata de una disposición que establece un indebido régimen de supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que rige dicha materia.

Para llegar a tales conclusiones, el presente concepto de invalidez se desarrollará la inconstitucionalidad en que incurre el Capítulo como sistema, al distorsionar el régimen de responsabilidades administrativas. Para tal efecto, se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales. Posteriormente, se desarrollará el parámetro constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos; y finalmente, se analizará la regularidad constitucional de esas disposiciones.

#### **A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.**

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

Es decir, a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada 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 en un Estado Constitucional Democrático como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar previstas en el texto de la norma, puesto



que de otro modo se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

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

En otros términos, las prerrogativas en comento implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así que una forma de garantizar esta protección, es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, siempre apegándose a lo establecido por la Constitución Federal, la cual genera el cauce de todo el orden jurídico.<sup>35</sup>

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

---

<sup>35</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

- 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.

En ese sentido, debe concluirse que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a cumplir con las normas y principios que establece la Constitución Federal.

#### **B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos<sup>36</sup> de nuestra Constitución a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de

---

<sup>36</sup> Artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.<sup>37</sup>

Las diversas modificaciones a la Constitución Federal sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción y fue producto de más de dos años de estudios, análisis y debates, en los cuales todos los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión hicieron esfuerzos importantes, presentando iniciativas y estableciendo las discusiones con especialistas en la materia<sup>38</sup>.

En tal virtud, se establecieron los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la actuación armónica y coordinada de diversas autoridades, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, cuya ejecución se encuentra a cargo de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los tribunales federal y estatales de justicia administrativa para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves<sup>39</sup>.

Ahora bien, la Norma Fundamental en la fracción III del artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos. Asimismo, para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIV-V, facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Es decir, con la reforma constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción –entre otras cosas– se establecieron los principios constitucionales por los cuales se regirá la materia de responsabilidades de los servidores públicos, y

---

<sup>37</sup> Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

<sup>38</sup> *Ídem*.

<sup>39</sup> *Ídem*.

se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir una Ley encargada de desarrollar los principios enunciados en el párrafo anterior, todo ello, con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y principalmente eficiencia al referido Sistema.

Bajo ese mandato constitucional fue que el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual se encarga de desarrollar los principios fundamentales en la materia que regula.

Enseguida se abordarán en particular algunas consideraciones respecto de esta legislación.

De manera preliminar debe establecerse que la Ley General de Responsabilidades Administrativas es de especial relevancia constitucional cuyo objeto es servir de parámetro de validez de otras normas, al regular los procesos de producción normativa. Por lo anterior, las leyes que emitan los órganos legislativos locales deben ajustarse a lo que ésta dispone para ser válidas.

Lo anterior es así ya que en el sistema constitucional mexicano existen materias exclusivas de un nivel de gobierno y otras que son concurrentes. En caso de concurrencia, la Norma Suprema establece que el Congreso de la Unión es el que distribuye los distintos aspectos de la materia entre órganos legislativos. Tal distribución se hace mediante leyes marco o generales como lo es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la materia que nos ocupa, si bien tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales se encuentran habilitados para legislar en materia de responsabilidades administrativas, deben hacerlo conforme a los parámetros establecidos por la ley marco.

Es importante mencionar que la mencionada Ley General sigue el mandato que establece la fracción III del artículo 109 de la Norma Fundamental, clasificando las faltas administrativas en graves y no graves. Respecto de las graves, el precepto constitucional invocado precisa que serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y deberán ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Por cuanto hace a las faltas administrativas no graves, indica que la Ley General establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de ese tipo de conductas que realicen los órganos internos de control.

En lo relativo a las sanciones, la Constitución Federal establece en el primer párrafo de la fracción III de su artículo 109 que las sanciones que se les puede imponer a los servidores públicos como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa, son las siguientes: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, de carácter económico, y su establecimiento será de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Así, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en observancia del citado precepto constitucional, establece en el Título Tercero, denominado "*De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves*", en sus capítulos I y II –de los artículos 49 al 64 Bis–, las faltas administrativas no graves y de las faltas administrativas graves de los servidores públicos, respectivamente.

Dichas disposiciones constituyen el marco que deberán observar las legislaciones locales en sus respectivos ordenamientos, ya que la intención del Poder Reformador fue establecer un **sistema homologado** para generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad del mismo, por lo que no resulta admisible que las legislaturas locales lo alteren, distorsionen o contravengan.

### **C. Inconstitucionalidad del Capítulo de la ley impugnado.**

Bajo esta línea argumentativa, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Capítulo II "*Faltas administrativas y sus sanciones*" – artículos 71 a 79 – del Título VII de la Ley de la Fiscalía General de la República vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que establecen un sistema de faltas administrativas que distorsiona y resulta contrario al prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, en lo que señala la propia Constitución Federal.

Lo anterior, ya que previó un régimen de responsabilidades administrativas aplicable únicamente al personal del servicio profesional de carrera de la rama

sustantiva de la Fiscalía General de la República, al margen de lo que dispone la referida ley marco y podrán ser objeto de suspensión o remoción en circunstancias diversas a las previstas en la Ley General relativa. Así, la regulación creada por el legislativo federal, respecto a las faltas administrativas que pueden cometer las y los mencionados servidores públicos de esa Institución Federal desvirtúa y contradice la Norma General de la materia.

A efecto de resaltar la contradicción anterior, es oportuno referirnos al régimen de responsabilidades previsto en el Capítulo II “*Faltas administrativas y sus sanciones*” – artículos 71 a 79 – del Título VII de la Ley de la Fiscalía General de la República, la cual, esencialmente dispone lo siguiente:

- **Responsabilidades de las y los servidores públicos del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República.** Establece que las personas servidoras públicas del servicio profesional de carrera de esa Fiscalía serán sujetos de responsabilidad administrativa, especificando que aquellas que pertenezcan a la rama administrativa se sujetaran al procedimiento previsto en la Ley General de la materia, mientras que las pertenecientes a la rama sustantiva será conforme a lo dispuesto en el artículo 77 del propio ordenamiento en combate.
- **Faltas administrativas.** La legislación prevé que incurren en faltas cuando se incumpla o transgreda el contenido de las obligaciones previstas en los diversos 47 y 48 de la ley controvertida, independientemente de cualquier responsabilidad que pudiera surgir.
- **Remoción del cargo.** Establece que las y los servidores públicos del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República serán remobidos de su cargo cuando incumplimiento de las obligaciones establecidas en las fracciones I, cuando tenga como consecuencia violaciones graves a los derechos humanos IV, VII, VIII incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), X, XII,

del artículo 47<sup>40</sup>, y las fracciones IV, VI y VII del artículo 48<sup>41</sup> de la Ley impugnada.

---

<sup>40</sup> “**Artículo 47.** Son obligaciones de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General, las siguientes:

I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos; (...)

IV. Preservar el secreto, reserva y confidencialidad, en términos de las disposiciones aplicables, de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan; (...)

VII. Impedir, por los medios que tuvieren a su alcance y en el ámbito de sus atribuciones, que se infrinjan, toleren o permitan actos de tortura física o psicológica u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes;

VIII. Abstenerse de realizar cualquiera de las conductas siguientes:

a) Desempeñar empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, poder legislativo, judicial u órgano constitucional autónomo, en alguno de los órdenes de gobierno, así como trabajos o servicios en instituciones privadas cuando resulten incompatibles o representen un conflicto de interés con sus funciones públicas. Los remunerados de carácter docente, científico u honorario en todos los casos deberán ser comunicados por escrito, a la persona superior inmediata para contar con la autorización de la persona titular de la Fiscalía General o de la persona servidora pública que se determine en el Estatuto orgánico;

b) Ordenar o realizar la detención o retención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la Constitución y en los ordenamientos legales aplicables;

c) Desempeñar sus funciones con el auxilio de personas no autorizadas por las disposiciones aplicables;

d) Abandonar las funciones, comisión o servicio que tengan encomendado, sin causa justificada;

e) Permitir el acceso a las investigaciones a quienes no tengan derecho en términos de lo que establece la Constitución y demás disposiciones legales aplicables;

f) Ejercer su técnica o profesión en actividades diversas al ejercicio de sus funciones en el servicio público de la Fiscalía General, por sí o por interpósita persona, salvo en causa propia, de su persona cónyuge, concubina, conviviente, de sus personas ascendientes o descendientes, de sus personas consanguíneas colaterales hasta el cuarto grado o de las personas con las que tenga parentesco legal o por afinidad hasta el cuarto grado;

g) Ejercer o desempeñar las funciones de persona depositaria o apoderada judicial, síndica, administradora, árbitra o arbitradora, interventora en quiebra o concurso, o cualquiera otra función que no sea inherente a su desempeño en el servicio público;

h) Ejecutar actos de molestia no justificados;

i) Abrir y desarrollar investigaciones sin sustento jurídico, y

j) Dar a conocer, entregar, revelar, publicar, transmitir, exponer, remitir, distribuir, videgrabar, audiograbar, fotografiar, reproducir, comercializar, intercambiar o compartir a quien no tenga derecho, documentos, constancias, información, imágenes, audios, videos, indicios, evidencias, objetos o cualquier instrumento que obre en una carpeta de investigación o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean reservados o confidenciales;

X. Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente, rechazando y denunciando cualquier acto de corrupción del que tengan conocimiento;

XII. Velar por la vida e integridad física y psicológica de las personas detenidas o puestas a su disposición, así como de las personas víctimas; (...)

<sup>41</sup> “**Artículo 48.** Además de lo señalado en el artículo 47 de esta Ley, las personas agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas y personas analistas tendrán las obligaciones siguientes: (...)

IV. Ejecutar mandamientos judiciales y ministeriales que les sean asignados, así como aquellos de los que tengan conocimiento con motivo de sus funciones y en el marco de sus facultades; (...)

- **Sanciones.** Prevé que las sanciones al personal del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva de la Fiscalía General de la República consistirán en amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión hasta por 90 días sin goce de sueldo y remoción. Además prevé una multa de cincuenta a mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente cuando exista reincidencia.
  
- **Determinación de la sanción.** Se especificó que el Director General del Centro o el Coordinador de Conciliadores del Centro Regional en su caso, tomará en cuenta, para determinar la sanción aplicable a los Conciliadores y Notificadores:
  - i. La gravedad de la conducta en que se haya incurrido;
  - ii. La necesidad de suprimir conductas y/o prácticas que afecten la imagen y el debido funcionamiento de la Fiscalía General de la República;
  - iii. La reincidencia en la comisión de la falta;
  - iv. Las circunstancias y medios de ejecución;
  - v. Las circunstancias socioeconómicas de la persona servidora pública; y
  - vi. El monto del beneficio o daño económico derivados de la misma, o el daño o perjuicio económico ocasionado.

Como se puede apreciar, el legislador federal diseñó un régimen de responsabilidades “especial” que, por la literalidad de algunas disposiciones, sólo resultará aplicable a las y los servidores públicos que integran el servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, lo cual se contrapone con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e incluso establece diversas causales en las que puede ocurrir la suspensión y remoción de dichos servidores públicos y varía el régimen de sanciones y de las autoridades competentes para su imposición.

---

VI. Hacer uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones atendiendo a los principios de racionalidad, necesidad, legalidad, oportunidad, proporcionalidad, congruencia, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, apegándose a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, con el fin de preservar la vida, la integridad, bienes y derechos de las personas, así como mantener y restablecer el orden y la paz pública;

VII. Permanecer en las instalaciones de la Fiscalía General en que se le indique, en cumplimiento del arresto que les sea impuesto de conformidad con las normas aplicables; (...)



Lo anterior resulta inconstitucional en razón de que el legislador federal distorsionó el sistema establecido en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, debido a que amplió los supuestos de infracción administrativa, así como algunas cuestiones sobre una sanción específica por la comisión de aquéllas, aspectos que, en términos de la Norma Fundamental y su reforma en materia de anticorrupción, corresponden de manera exclusiva al Congreso de la Unión, mediante la emisión de la ley general.<sup>42</sup>

En principio, los artículos contenidos en el Capítulo impugnado aumentaron el catálogo de infracciones en que pueden incurrir las personas servidoras públicas que integran el servicio profesional de carrera de la rama sustantiva de la Fiscalía General de la República, **sin estarse a la clasificación de graves y no graves**, lo que no sólo repercute de manera directa en una posible contraposición con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que **trasciende inmediatamente a los aspectos intrínsecos de la competencia de la autoridad**, en tanto que, la calificación de las faltas es lo que determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, mismos que podrán resolver en caso de infracciones no graves, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>43</sup>

Al respecto, es importante recordar que tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal el Sistema Anticorrupción se basa en una distribución competencial que permita, desde las leyes generales, homologar los aspectos relacionados, entre otros, con responsabilidades administrativas y fiscalización. En ese sentido, el Constituyente previó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la emisión de normas de carácter general que establecieran de manera clara la competencia de los órganos referentes en la materia y fijara las bases necesarias para que las autoridades adecuaran de manera integral su legislación, con observancia absoluta de los principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 115/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>43</sup> *Ídem*.

<sup>44</sup> *Ídem*.

Por tanto, el propio legislador federal no puede modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia de las autoridades que conocerán de esas conductas infractoras y, por tanto, no deben prever un catálogo diverso de faltas al ya previsto por la ley marco de la materia, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del sistema de Anticorrupción.

Lo anterior se evidencia, en particular, en el contenido del artículo 73 de la ley impugnada en el presente medio de control constitucional, el cual prevé un catálogo de causas de responsabilidad sin que se especifique si se trata de faltas graves o no graves. Aunque en una primera lectura pudiera pensarse que podría tratarse de las no graves, esto no resulta claro porque la autoridad competente para imponer las sanciones a las que se refieren los artículos 72, 73 y 74, e individualizarlas, será el Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, irrumpiendo la armonía de la Ley General de la materia.

Como se advierte, la ley combatida, además de crear un catálogo de supuestos de responsabilidad aplicable únicamente al personal perteneciente al servicio profesional de carrera de la rama sustantiva de la Fiscalía General de la República, sin precisar la gravedad de esas conductas, es contrario a lo previsto en la Constitución Federal y la Ley marco relativa, lo cual genera inseguridad jurídica para las personas destinatarias de las normas.

Asimismo, el artículo 72 varía lo previsto en la multicitada Ley General en relación con las sanciones de suspensión y destitución. Dicha norma establece que los servidores públicos del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva de la Fiscalía General de la República **serán suspendidos de su empleo, cargo o comisión hasta por noventa días sin goce de sueldo, lo cual se contrapone a la suspensión por faltas graves prevista en la Norma Marco de la materia, misma que será de uno a treinta días naturales.**

Al respecto, se repara en que el legislador federal alteró las sanciones que podrán imponerse a las y los servidores públicos, pero no por la comisión de responsabilidades administrativas, previstas en la Ley General, sino por diversos supuestos, mismos que se alejan del ordenamiento marco.

De una atenta lectura de la Ley marco en la materia, se patentiza que la suspensión en el empleo, cargo o comisión opera en tratándose de faltas no graves y graves (artículos 75 y 78).

En el caso de las no graves, la suspensión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales<sup>45</sup>; mientras que en para las graves, podrá ser de treinta a noventa días naturales<sup>46</sup>.

En contravención a lo anterior, tal como se puntualizó el diverso 72, fracción III de la ley en combate estatuye que la suspensión será hasta por 90 días sin goce de sueldo, por lo que es evidente que se aparta de lo dispuesto en la Ley General en la materia.

En cuanto a la remoción prevista en el ordenamiento en combate se aleja de las sanciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual prevé como una sanción aplicable para faltas graves y no graves la destitución que se impondrá cuando se actualice algunas de las conductas a las que se refieren los capítulos I y II del Título Tercero de la Norma marco, previa valoración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o bien, a la Secretaría de la Función Pública o los Órganos internos de control, según corresponda.

Además de lo anterior, la alteración al sistema general se observa con la creación de diversas sanciones administrativas. Esto es así, ya que el artículo 74 del ordenamiento impugnado establece que los casos de reincidencia de las personas servidoras públicas del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva de la Fiscalía General se impondrá una sanción económica consistente en cincuenta a mil veces el valor diario de la UMA vigente en el tiempo en que se cometió la responsabilidad, sanción que difiere a lo previsto en la Norma General en materia de responsabilidades administrativas.

---

<sup>45</sup> “**Artículo 75.** En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

(...)

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

(...)

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.

(...)

<sup>46</sup> “**Artículo 78.** Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

(...)

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.”

De ello se desprende que la disposición adicionada difiere de la Ley General de la materia, pues dicho ordenamiento prevé que en caso de reincidencia por faltas no graves la sanción que imponga el Órgano interno de control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad, en términos de lo dispuesto en el diverso 76 de la Norma marco.

En este sentido, resulta evidente que el legislador federal no se ajustó al parámetro previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en lo que se refiere a las sanciones derivadas de la comisión de este tipo de conductas, pues, tal como se apuntó, distorsiona y se contrapone a lo dispuesto por la ley marco, la cual es la única que, por mandato Constitucional, puede determinar los actos que se consideraran faltas administrativas y a los cuales deben ajustarse las normas locales.

Es necesario recordar que la Ley General tiene aplicación directa tanto en las entidades federativas como en la federación, pues recordemos que su objeto es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno **para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran** y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En este punto resulta importante traer a colación que durante el proceso legislativo de reforma a la Norma Suprema en materia de combate a la corrupción, al momento de discutir la manera en que se iba a redactar el precepto que le otorga la facultad al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se dejó muy claro que, para garantizar una efectiva homologación, se tenía que establecer claramente que le corresponde al legislador federal fijar las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar estos actos y que en ejercicio de su facultad de distribución de competencias podía determinar la subsistencia de las sanciones previstas en ordenamientos federales y locales, siempre que no fueran contrarias a las señaladas en la Ley General de la materia<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Senadores. 21 de abril de 2015. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, Sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Combate a la Corrupción. Página 83.

En este orden de ideas, es inconcuso que el Poder Reformador de la Norma Suprema tuvo la intención de otorgar al Congreso de la Unión la facultad amplia para determinar cuáles serán las conductas básicas que resulten necesarias para garantizar el desarrollo eficiente de la función pública y así velar por el debido ejercicio de los recursos públicos, que contemplen las herramientas y esquemas necesarios de colaboración entre autoridades para la adecuada investigación de las faltas administrativas<sup>48</sup>.

Es así que corresponde al Congreso de la Unión la facultad, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar los aspectos sustanciales y adjetivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, en la Ley General de la materia y **no así en diverso ordenamiento**, pues ello rompe con la armonía del sistema de responsabilidades administrativas.

Contrario a lo anterior, el legislador federal al expedir la Ley de la Fiscalía General de la República, además de ampliar los supuestos que darán lugar a faltas administrativas de las y los servidores públicos del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva adscritos al mencionado organismo federal, los instituye de forma diferenciada, distorsionada y contraria a los supuestos calificados como faltas administrativas graves y no graves, además de que faculta a una autoridad distinta a la señaladas por la Constitución y la Ley General de Responsabilidades Administrativas para su para su instrucción y resolución sobre ese tipo de conductas.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional estima que el hecho de que el Congreso Federal haya establecido diversos supuestos como faltas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en una ley diversa a la Ley General respectiva, también impacta perjudicialmente en la seguridad jurídica de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República, toda vez que genera dos fuentes normativas respecto de un solo tópico, generando falta de homologación y armonización jurídica que permita a los destinatarios de la norma conocer las hipótesis específicas que constituyen las infracciones respectivas.

---

<sup>48</sup> Cámara de Diputados. 26 de febrero de 2015. Dictamen en sentido positivo de a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. Páginas 44 y 196.

Por otra parte, esta Comisión Nacional estima pertinente enfatizar que a pesar de que los diversos 71 y 75 prevén que se deberá estar a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de forma contradictoria el diverso 79 prevé que dicha norma marco se observará de forma supletoria, por lo tanto, establece un indebido régimen supletorio del ordenamiento general que debe observarse y regir las faltas administrativas.

Por todo lo anterior, el Capítulo II "*Faltas administrativas y sus sanciones*", que comprende los numerales 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 y 79, del Título VII de la Ley de la Fiscalía General de la República resultan contrarios al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al establecer un régimen especial o paralelo de faltas administrativas de forma distorsionada y contraria a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, contradice a la Constitución Federal.

**TERCERO.** El régimen disciplinario previsto en el Capítulo III – artículos 80 a 82– del Título VII denominado "*Responsabilidades, faltas administrativas y medidas disciplinarias*" de la Ley de la Fiscalía General de la República, vulnera la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso.

Lo anterior en virtud a que el régimen para la aplicación de las medidas disciplinarias al cual son sujetas las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas de la Fiscalía General de la República, únicamente establece que en dicho procedimiento será la o el superior jerárquico o de cargo quien impondrá la medida, misma que podrá ser graduada por la o el titular de la Unidad encargada de la Policía Federal Ministerial, sin prever una etapa o procedimientos necesarios para que las y los servidores públicos involucrados sean oídos y cuenten con la posibilidad de hacer valer una defensa efectiva.

El presente medio de control de la constitucionalidad tiene el propósito de someter al escrutinio de ese Máximo Tribunal los artículos 80, 81 y 82 que integran el Capítulo III "*Medidas disciplinarias para personas agentes de la Policía Federal Ministerial y personas analistas*" del Título III "*Responsabilidades, faltas administrativas y medidas disciplinarias*" de la Ley de la Fiscalía General de la República, en razón a que se considera atentan contra la garantía de audiencia, es decir, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso, reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional.

Esta situación se debe a la forma en que se encuentra establecido el régimen disciplinario para las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas, el cual no garantiza a la o al servidor público sometido al mismo una defensa adecuada, es decir, no permite la participación de la o el afecto durante el procedimiento de imposición de las medidas disciplinarias.

Ahora bien, para sustentar el vicio de constitucionalidad reclamado, en el presente concepto de invalidez, se expondrán, primero, los parámetros en materia de garantía de audiencia, con la finalidad de acotar el marco que permita realizar el análisis de las normas impugnadas a la luz del bloque de constitucionalidad.

Una vez expuesto dicho parámetro, en el segundo se explicará la inconstitucionalidad en que incurren los preceptos en combate, mismo que irrumpe con el parámetro de regularidad en materia de garantía de audiencia.

#### **A. Garantía de Audiencia.**

La garantía de audiencia se encuentra prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en su párrafo segundo, establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho<sup>49</sup>.

Por otra parte, de una interpretación de los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Federal, así como del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—se desprende el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, así como los mecanismos de tutela no jurisdiccional —que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente—<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> “**Artículo 14.** (...) Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...)”

<sup>50</sup> *Cfr.* Sentencia del amparo en revisión 352/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 10 de octubre de 2012, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Secretario Mario Gerardo Avante Juárez, p. 13.

Es decir, mencionado derecho fundamental consiste en poder acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, **a plantear** una pretensión o a **defenderse de ella**, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión<sup>51</sup>.

En ese mismo tenor la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el diverso 8 de la referida Convención abarca **las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial**<sup>52</sup>.

De lo anterior se desprende que, el **acceso a la tutela jurisdiccional** comprende tres etapas, a las se integran, respectivamente por los siguientes derechos:

- i. una etapa previa al juicio, a la que corresponde el **derecho de acceso a la jurisdicción**, el cual parte del derecho de acción como una especie del derecho de petición que se dirige a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por parte de éstas;
- ii. una etapa judicial –desde el inicio del procedimiento y hasta la última actuación dentro del mismo–, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y
- iii. una etapa posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquel.<sup>53</sup>

De indicadas etapas se resalta la segunda, pues en ésta se encuentran las garantías del debido proceso, en la cual se ubica la relativa de audiencia. Así, las garantías del debido proceso que resultan aplicables a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional, son aquellas –que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como– **formalidades esenciales del procedimiento, también llamadas “garantía de audiencia”**.

---

<sup>51</sup> Véase la tesis de jurisprudencia 1ª/J. 42/2007 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, p. 124, del rubro “**GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES**”.

<sup>52</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías judiciales en estados de emergencia (Artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87, 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9.

<sup>53</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 352/2012, *Óp. Cit.*, p. 14.



Al respecto, ese Alto Tribunal ha sustentado reiteradamente que las formalidades esenciales del procedimiento son aquéllas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación. Asimismo, estableció que aquéllas se traducen en los siguientes requisitos:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.<sup>54</sup>

Estos componentes fundamentales que constituyen las formalidades esenciales a las que refiere el artículo 14 de la Constitución Federal, deben acatarse en todo momento, **a fin de que no se vulneren los derechos de las personas**. Conforme a lo anterior, y en atención a los criterios de ese Máximo Tribunal Constitucional, de no respetarse estos requisitos mínimos se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

De manera adicional, se estima necesario precisar que 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<sup>55</sup>.

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 ese Alto Tribunal ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento que integra la ya mencionada "garantía de audiencia", **los cuales permiten que los gobernados**

---

<sup>54</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, p. 133, de rubro "**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**".

<sup>55</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, febrero de 2014, p. 396, de rubro "**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**".

**ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva.**

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:

- 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.

Ahora bien, la garantía de audiencia previa es un derecho que tienen las y los gobernados no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente al órgano legislativo, de tal suerte que éste queda obligado a consignar en las leyes que expida los procedimientos necesarios para que se oiga a las y los interesados, así como se les dé la oportunidad de defenderse, es decir, de rendir pruebas y formular alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos<sup>56</sup>.

Es decir, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es

---

<sup>56</sup> Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, en sesión pública del 02 de agosto de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

decir, el derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión **se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas.** Por lo tanto, **cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal**<sup>57</sup>.

En consecuencia, la observancia de mencionado derecho humano, no es exclusivo del Poder Judicial o autoridad jurisdiccional, sino de todas aquellas autoridades que sigan un proceso en los cuales implique un ejercicio de la potestad punitiva del Estado y se vean afectados derechos de las y los gobernados.

Lo anterior a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos<sup>58</sup>. Por lo tanto, desde el inicio de las primeras diligencias de un proceso deben concurrir las máximas garantías procesales para salvaguardar el derecho de la persona involucrada a la defensa<sup>59</sup>.

#### **B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.**

Una vez precisado los alcances de la garantía de audiencia, reconocida en el marco de regularidad constitucionalidad, el objeto del presente apartado es desarrollar los argumentos tendentes a demostrar que los diversos 80, 81 y 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República transgreden mencionada garantía constitucional y convencional, al haber establecido un régimen disciplinario que impide a las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas sean oídas y se les dé la oportunidad de defensa previa a la implementación de las medidas disciplinarias.

Para exponer las consideraciones sobre las cuales esta Comisión Nacional sostiene la premisa de invalidez de los preceptos impugnados, se estima oportuno transcribir su contenido:

---

<sup>57</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 71.

<sup>58</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay. Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011, párr. 116.

<sup>59</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 152.

**“CAPÍTULO III  
MEDIDAS DISCIPLINARIAS PARA PERSONAS AGENTES DE POLICÍA  
FEDERAL MINISTERIAL Y PERSONAS ANALISTAS”**

*“Artículo 80. Sin perjuicio de otras sanciones en las cuales pudiesen incurrir las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas que falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban, se harán acreedoras, en su caso, a un correctivo disciplinario, consistente en:*

- I. Amonestación pública o privada;*
- II. Arresto hasta por veinticuatro horas, o*
- III. Suspensión temporal, sin derecho a goce de sueldo hasta por tres días.”*

*“Artículo 81. Para efectos de este Capítulo, el arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales destinado a ese fin; la amonestación, es el acto mediante el cual se le llama la atención a la persona servidora pública y la conmina a rectificar su conducta.*

*Quien amoneste lo hará de manera que ninguna persona de menor jerarquía a la persona amonestada, conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina. “*

*“Artículo 82. Las medidas disciplinarias a que refiere el artículo 80 de esta Ley se impondrán de conformidad con las reglas siguientes:*

- I. Las personas superiores jerárquicas o de cargo impondrán las medidas disciplinarias a las personas subordinadas;*
- II. La persona titular de la Unidad encargada de la Policía Federal Ministerial tendrá la facultad para graduar las medidas disciplinarias; teniendo en consideración la jerarquía de quien lo impuso, la falta cometida y los antecedentes de la persona subordinada, y*
- III. Toda orden de arresto deberá darse por escrito y estar debidamente fundada y motivada.*

*La persona que impida el cumplimiento de un arresto, permita que se quebrante o no lo cumpla, será sancionada conforme a una falta considerada como grave. La reincidencia significará en cualquier caso la aplicación de la sanción establecida en la fracción III del artículo 72 de esta Ley, y sustanciado el procedimiento correspondiente y determinada su responsabilidad implicará la separación en términos del Capítulo IX, del Título VI de esta Ley.”*

Tal como se puede apreciar, las normas transcritas desarrollan el régimen disciplinario al que serán sujetas las personas agentes de la Policía Ministerial Federal y analistas de la Fiscalía General de la República cuando falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban, siendo acreedoras a un correctivo disciplinario.

El indicado correctivo disciplinario podrá consistir en amonestación pública o privada — acto mediante el cual se le llame la atención a la persona servidora pública y se le conmina a rectificar su conducta —, arresto hasta por veinticuatro horas — consistente en el confinamiento en espacios especiales destinados a ese fin — o suspensión temporal, sin derecho a goce de sueldo hasta por tres días.

Por lo que respecta al arresto, cuando se determine su imposición éste deberá de constar por escrito y, estar debidamente fundada y motivada su orden.

Ahora bien, la imposición de las medidas disciplinarias corresponderá a la persona superior jerárquica o de cargo de aquella a la que se le impondrá la misma, además, quien ostente la titularidad de la Unidad encargada de la Policía Federal Ministerial podrá graduarla, teniendo en cuenta la jerarquía de quien la dermine, la falta cometida y los antecedentes de la o el servidor público a sancionar.

Finalmente, el régimen disciplinario en estudio establece que quien impida el cumplimiento del arresto, permita se quebrante o no sea cumplido, será sancionado como una falta grave.

Precisado lo anterior, como se puede advertir –de las disposiciones examinadas– el legislador federal estableció la forma en que será sancionado el personal que funga como agentes de la Policía Federal Ministerial o analistas por infringir la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban, así como bajo qué circunstancias se impondrán los correctivos disciplinarios correspondientes y las reglas para la aplicación de los mismos.

Sin embargo, esta Institución Nacional desprende que el Congreso Federal no consignó un procedimiento –aun sumarísimo o especial, en atención a la materia que se regula– a través del cual se oiga a la persona probable infractora y se le dé la oportunidad de defenderse antes de que las autoridades correspondientes apliquen las sanciones determinadas, por lo cual, es innegable que con ello se transgrede la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Es decir, el procedimiento para la imposición de medidas disciplinarias previsto en el Capítulo III, del Título VII de la Ley de la Fiscalía General de la República, se advierte se caracteriza por ser sumario o especial, empero, mencionada cualidad no habilita al legislador federal para infringir la garantía constitucional y convencional de audiencia.

Lo anterior, pues el legislador federal se encuentra obligado a –observar mencionado mandato constiticional– establecer en la ley los procedimientos que sean necesarios para que se otorgue a las y los gobernados la oportunidad de defensa

cuando resulten afectados sus derechos con motivo de la potestad punitivo del Estado.

Al respecto, en el caso en concreto el régimen disciplinario al cual se encuentran sujetas las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas, puede advertirse como parte del derecho administrativo sancionador, mismo que posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados<sup>60</sup>.

En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos<sup>61</sup>.

En esa lógica, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza<sup>62</sup>.

Por lo tanto, el legislador federal fue omiso en establecer en el procedimiento de las medidas disciplinarias al que se encuentran sujetas las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las analistas, la garantía de audiencia, pues dentro del mismo no se permite a los sujetos involucrados la posibilidad de ser escuchados y plantear

---

<sup>60</sup> *Cfr.* Sentencia del amparo directo en revisión 1928/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 29 de agosto de 2012, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Secretario Javier Mijangos y González, p. 36.

<sup>61</sup> *Íbidem.*

<sup>62</sup> Jurisprudencia P./J.99/2006, Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565, de 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**".

una defensa efectiva previa a la imposición del correctivo disciplinario, pese a que la naturaleza del propio régimen constituye el ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

Además, tal como lo ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Por lo tanto, resulta ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Sobre todo cuando **el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención**<sup>63</sup>.

Así, la observancia las garantías judiciales es en toda las instancias procesales a efecto de que **las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal**<sup>64</sup>.

Ello, **máxime si se tiene en cuenta que algunas de las medidas correctivas previstas en las normas impugnadas, como el arresto o la suspensión temporal, implican que una persona esté confinada en espacios especiales fuera del horario del servicio, o que al decretarse la suspensión temporal se le prive de su salario y prestaciones, por lo que al restringir por un tiempo su libertad personal o su remuneración de manera temporal resulta indispensable que la persona tenga la oportunidad de defenderse.**

En ese entendido, el régimen disciplinario establecido en los preceptos en combate de la Ley de la Fiscalía General de la República no permite la participación efectiva del afectado dentro del procedimiento de imposición de las medidas disciplinarias, al ser un proceso reducido únicamente a que sea la o el superior jerárquico quien

---

<sup>63</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. *Óp. Cit.*, párr. 68.

<sup>64</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001, párr. 124.

determine el correctivo a aplicar y en su caso la persona titular de la Unidad encargada de la Policía Federal Ministerial podrá graduarla.

Por lo tanto, el diseño del procedimiento para la aplicación de medidas disciplinarias previsto en las normas controvertidas impide una defensa adecuada de las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas toda vez que no contempla una etapa o medios en los cuales los sujetos a dicho régimen se encuentren en posibilidad de comparecer e imponerse de forma previa a la imposición de la sanción.

Así, se advierte que las normas impugnadas no garantizan una defensa adecuada, la cual reside en la posibilidad de contar con un procedimiento que garantice la realización separada de determinadas etapas procesales, ello, con el fin de **que las partes puedan participar en el procedimiento con conocimiento pleno de las promociones, argumentos y pruebas que se van integrando continuamente al expediente, con la finalidad de que sean sabedoras de todos los elementos que integran la litis**<sup>65</sup>.

Asimismo, la Primera Sala de ese Alto Tribunal Constitucional sostuvo que una adecuada defensa no solamente depende de la existencia formal de las etapas procedimentales señaladas anteriormente, sino que las mismas **deben cumplir con un contenido material mínimo que haga el derecho a una defensa adecuada un derecho efectivo**, es decir, mencionada defensa implica la posibilidad de contar con el tiempo y los medios suficientes para comparecer adecuadamente a cada una de las etapas procesales<sup>66</sup>.

Por ende, para considerar garantizado el derecho a una defensa adecuada, en primer lugar, se deben distinguir o separar las diversas etapas que integran el procedimiento y, en segundo lugar, en la realización de cada una de las etapas procesales se debe otorgar a las partes el tiempo y los medios suficientes para comparecer adecuadamente a cada una de estas etapas<sup>67</sup>.

De lo anterior, se enfatiza que los diversos 80, 81 y 82, contenidos en el Capítulo III del Título VII de la Ley de la Fiscalía General de la República, no prevén una etapa,

---

<sup>65</sup> *Cfr.* Sentencia del amparo directo en revisión 2226/2009, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 24 de febrero de 2010, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, Secretario Etienne Luquet Farías, p. 25.

<sup>66</sup> *Cfr.* Sentencia del amparo directo en revisión 2226/2009, *Óp. Cit.*, p. 24.

<sup>67</sup> *Cfr.* Sentencia del amparo directo en revisión 1928/2012, *Óp. Cit.*, p. 45.



ni los medios por los cuales las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas puedan conocer de forma detalla la naturaleza de la acusación que se le formula, como tampoco permite puedan preparar su defensa.

Ahora bien, se reitera, referida vulneración cobra mayor trascendencia, ya que dos de las diversas medidas correctivas a imponerse por incumplir la línea de mando o no ejecutar las órdenes directas que se les dé a las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas, consisten en la restricción temporal de su libertad personal y de la suspensión de su remuneración hasta por tres días, es decir, constituyen mencionadas medidas disciplinarias gozan de una naturaleza excepcionalmente seria e irreversible que trasciende la esfera de los derechos fundamentales de los sujetos sancionados.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que es necesario e inclusive obligatorio, que los órganos legislativos establezcan la regulación que resulte pertinente y adecuada para desarrollar los mecanismos e instrumentos que permitan una posibilidad de defensa a las personas que pudieran verse afectadas en sus derechos, de manera previa a que se les prive de los mismos o parte de ellos.

Bajo ese contexto, los artículos 80 a 82, contenidos en el Capítulo III, denominado *“Medidas disciplinarias para personas agentes de la Policía Federal Ministerial y personas analistas”*, del Título VII, d *“Responsabilidades, faltas administrativas y medidas disciplinarias”* de la Ley de la Fiscalía General de la República vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso, toda vez que el Congreso Federal omitió consignar en dicho ordenamiento los procedimientos necesarios para que se oiga a las mencionadas personas servidoras públicas previo a la determinación del correctivo disciplinario.

Esto es, el ordenamiento legal no prevé la regulación indispensable para que las personas servidoras públicas encargadas de determinar la medida disciplinaria les concedan a las agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas la oportunidad de defenderse en los casos en que se les pueda imponer alguna responsabilidad de índole disciplinaria por falta a sus deberes.

Así, la deficiencia de la ley combatida permite que se niegue la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso a las personas presuntas infractoras, ya que no establece regulación alguna para

establecer los trámites, etapas o fases procedimentales que les permitan defenderse contra la determinación de la autoridad correspondiente y, por lo tanto, resulta contraria a la Constitución Federal.

Si bien es verdad que las autoridades a quienes corresponde la aplicación de la ley están obligadas a respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, aun cuando la ley del acto sea omisa en establecerla; tal circunstancia de manera alguna exime al Congreso Federal de la obligación de haber consignado en el ordenamiento controvertido el procedimiento necesario para que se escuche a las y los interesados y se les dé la oportunidad de defensa en aquellos casos en que puedan resultar afectados, puesto que, como quedó establecido, la obligación de respetar la garantía de audiencia rige también para los órganos legislativos y no sólo para las autoridades administrativas<sup>68</sup>.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el Capítulo III – artículos 80 a 82 – del Título VII de la Ley de la Fiscalía General de la República resulta inconstitucional, en razón de que no establece normas que garanticen el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, el debido proceso y, por ende, la garantía de audiencia, para las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas, en materia de imposición de medidas disciplinarias por el incumplimiento de sus deberes.

**CUARTO. Los artículos impugnados de los cinco ordenamientos federales y generales señalados en el inciso d) del apartado III de la presente demanda, al establecer expresamente que la actuación, participación y coordinación de la Fiscalía General de la República será en absoluto respeto a su autonomía constitucional reconocida en el artículo 102, apartado A, de la Norma Fundamental, transgrede el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.**

**Lo anterior, toda vez que las normas impugnadas condicionan y/o limitan la participación y coordinación de la Fiscalía General de la República en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de**

---

<sup>68</sup> Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, en sesión pública del 02 de agosto de 2007, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

**Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas; el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en estricto apego a su autonomía constitucional.**

El presente medio de control de la constitucionalidad tiene el propósito de someter al escrutinio de ese Máximo Tribunal los artículos 10, fracción I, 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en razón a que se considera atentan contra el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Esta situación se debe a la forma en que se encuentra formulada la participación, actuación e integración de la Fiscalía General de la República en diversas instituciones, pues sujeta su colaboración a un estricto respeto de su autonomía constitucional, es decir, constriñe su intervención y cooperación al margen de dicha característica constitucional, mismo que interfiere con un pleno y óptimo desempeño de sus funciones en el marco de los respectivos ordenamientos que rigen cada sistema, mecanismo y/o comisión del que se trate.

Ahora bien, para sustentar el vicio de constitucionalidad reclamado, en el presente concepto de invalidez, se realizará de forma preliminar, una referencia a los derechos y principios conculcados, es decir, a la seguridad jurídica y de legalidad, respectivamente, así como de cómo rigen el diseño normativo, de manera que el legislador se encuentra obligado a elaborar disposiciones precisas y claras, para proseguir con el análisis específico de constitucionalidad del precepto *supra* indicado.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad 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.

En este sentido, estos mandatos constitucionales se erigen como 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, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto de que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, a quien le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas, es decir, no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este punto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el concepto de invalidez, anterior, en relación con los alcances del derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Una vez puntualizado lo anterior, en los siguientes dos apartados de este concepto de invalidez se abordarán las características que envisten la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, para concluir con los argumentos que sustentan la invalidez de los preceptos en combate.

#### **A. Autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**

Como preámbulo del presente apartado, esta Comisión Nacional estima pertinente puntualizar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación a interpretado que el artículo 49<sup>69</sup> de la Norma Fundamental, establece el principio de división de poderes y que constituye un mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, tanto orgánico, como funcional; y con el fin último de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> “**Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

<sup>70</sup> *Cfr.* Sentencia del amparo en revisión 1100/2015, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 16 de agosto de 2017, bajo la comisión y ponencia del Ministro Javier

Asimismo, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha sustentado que dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado.

En ese entendido, se ha dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas.

Así, estos **órganos constitucionales autónomos** forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público.

Además, indicados **organismos cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo** pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal<sup>71</sup>.

Por lo tanto, los **órganos constitucionales autónomos** surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado<sup>72</sup>.

---

Layne Potisek, Secretarios Josefina Cortés Campos, Guadalupe De la Paz Varela Domínguez, *et alter*, párr. 65.

<sup>71</sup> Cfr. La tesis 2ª. CLXVI/2017, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, noviembre de 2017, p. 603, del rubro "**GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**".

<sup>72</sup> Tesis de jurisprudencia 20/2007, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647, de rubro "**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**".

Asimismo, se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

Además, su creación no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que **los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general**, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Atento a lo anterior, ese Alto Tribunal Constitucional ha determinado que las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Por lo tanto, la autonomía con la que cuentan los organismos constitucionales autónomos implica la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa como internamente (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere)<sup>73</sup>.

Además, como expresión de indicada autonomía, y con la finalidad de que este órgano pueda funcionar y cumplir con sus atribuciones, también cuenta con **autonomía presupuestaria** ya que le corresponde elaborar, aprobar, administrar y

---

<sup>73</sup> Véase Sentencia de la Controversia constitucional 31/2006, dictada por Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 7 de noviembre de 2006, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, secretarios Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza, p. 91.

ejercer anualmente su presupuesto de egresos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia<sup>74</sup>.

En ese entendido, de conformidad con el artículo 102, apartado A<sup>75</sup>, de la Norma Fundamental, la Fiscalía General de la República es un organismo constitucional investido de autonomía presupuestal y de gestión.

Es decir, su creación y configuración se encuentra establecida de manera directa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es un ente que mantiene relaciones de coordinación con otros órganos del Estado, cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, además de que atiende funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

La Fiscalía General de la República, es el órgano constitucional mexicano encargado de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

Para poder llevar a cabo tan importante atribución, de manera independiente se concibió a este organismo a nivel constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la investigación y persecución de los delitos del orden federal.

Asimismo, el propio legislador federal enfatizó que con la expedición del ordenamiento impugnado se dota a la Fiscalía General de la República con autonomía presupuestaria respecto de la asignación, reparto, distribución, manejo, seguimiento y control de su presupuesto<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Cfr. Sentencia de la Controversia constitucional 31/2006, *Óp. Cit.*, p. 92.

<sup>75</sup> " **Artículo 102.**

**A.** El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

(...)"

<sup>76</sup> Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativo, Segunda, por el que se pronuncian respecto de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de al

Por lo tanto, se advierte que la Fiscalía General de la República se encuentra dotada por la Norma Suprema de autonomía de gestión y presupuestaria, ello con el fin de garantizar un óptimo desempeño de la función que desempeña, es decir la persecución de delitos y procuración de justicia.

### B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Una vez precisado los alcances de la autonomía, así como los del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, reconocidos en el marco de regularidad constitucionalidad, el objeto del presente apartado es desarrollar los argumentos tendentes a demostrar que los preceptos normativos señalados en el inciso d) del apartado III de la presente demanda, transgreden dichas prerrogativas constitucionales y convencionales, al haber restringido la actuación de la Fiscalía General de la República en los diversos sistemas nacionales, mecanismo y comisión al estricto apego de su autonomía constitucional.

Para exponer las consideraciones sobre las cuales esta Comisión Nacional sostiene la premisa de invalidez de los preceptos impugnados, se estima oportuno transcribir su contenido:

Ordenamiento	Artículos
<p><b>Ley de la Fiscalía General de la República.</b></p>	<p><b>Artículo 10.</b> Corresponde a la Fiscalía General:</p> <p>I. Coordinarse, para el cumplimiento de la acción penal <b><u>con absoluto respeto a su autonomía</u></b>, con otras autoridades en los temas de seguridad pública de conformidad con el Sistema Nacional de Seguridad Pública a que refiere el artículo 21 de la Constitución;</p> <p>II. (...)</p> <p><b>Artículo 19.</b> Son facultades de la persona titular de la Fiscalía General:</p> <p>I. (...)</p> <p>XIV. <b><u>Participar con absoluto respeto a su autonomía</u></b> en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública o de cualquier otro sistema u órgano colegiado donde</p>

Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales, p. 20, disponible en:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/03/asun\\_4154269\\_20210317\\_1616182203.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/03/asun_4154269_20210317_1616182203.pdf) [Consultado 01/06/2021].



	<p>las leyes prevean su participación, que sean compatibles con la naturaleza y atribuciones constitucionales de la Fiscalía General;</p> <p>XV. (...)</p>
<p><b>Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.</b></p>	<p><b>Artículo 5.</b> La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Un representante de la <b><u>Fiscalía General de la República, quien participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, Apartado A,</u></b> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>III. (...)</p>
<p><b>Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.</b></p>	<p><b>Artículo 85.</b> La Comisión estará integrada por los titulares de las siguientes instituciones:</p> <p>I. - XV. (...)</p> <p>Además, participará como <b><u>integrante de la Comisión un representante de la Fiscalía General de la República, quien actuará con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, Apartado A,</u></b> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p><b>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</b></p>	<p><b>Artículo 36.</b> El Sistema se conformará por las personas titulares o representantes legales de:</p> <p>I. (...)</p> <p>IV. La <b><u>Fiscalía General de la República,</u></b> quien participará <b><u>dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere el artículo 102, Apartado A,</u></b> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>V. (...)</p>
<p><b>Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.</b></p>	<p><b>Artículo 45.</b> El Sistema Nacional se integra por:</p> <p>I. (...)</p> <p>III. La persona titular de <b><u>la Fiscalía General de la República,</u></b> quien <b><u>participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, Apartado A,</u></b> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>IV. (...)</p>

De los preceptos transcritos se advierte que la actuación que desempeñará la Fiscalía General de la República como integrante del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión Intersecretarial para Prevenir,

Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas; el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, será en estricto apego a su autonomía en términos del artículo 102, apartado A de la Norma Fundamental.

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que las normas impugnadas transgreden el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues permiten se condicione o limite la actuación de la Fiscalía General de República en los diversos sistemas nacionales, mecanismo y/o comisiones, al ceñirse a su autonomía constitucional.

Ahora bien, no escapa de la luz de este Organismo Autónomo que en términos del diverso 2 de la Ley de la Fiscalía General de la República, mencionada Institución Federal se organizará como órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio; ejerciendo sus facultades atendiendo al orden público e interés social, también lo es que, de la literalidad de los preceptos normativos impugnados se condiciona el actuar de dicho Órgano a citada autonomía.

Es decir, las normas en combate expresamente limitan la participación, cooperación, actuación de la Fiscalía General de la República en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas; el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en el entendido a que dicha función atiende a su naturaleza como organismo constitucional autónomo.

Así, los preceptos normativos controvertidos irrumpen con la concepción de la autonomía constitucional, pues la misma como garantía institucional, si bien le confiere facultades de gestión interna y presupuestaria, ella **no excluye a la Fiscalía General de la República de la estructura estatal ni la exime de cumplir, como cualquier otro organismo y de cumplimentar sus obligaciones previstas en diversos ordenamientos**<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 750/2015, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 20 de abril de 2016, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Esto es así, pues el legislador federal al establecer que la Fiscalía General de la República actuará con absoluto respecto a su autonomía al integrarse al Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas; el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, restringe tal actuación, pues colocó tal carácter como un fin en sí mismo.

Por lo tanto, el legislador federal al establecer los preceptos impugnados pasó por alto que la autonomía de la Fiscalía General de la República es una garantía institucional de la persecución de delitos y procuración de justicia, por lo tanto, tal autonomía tiene un carácter exclusivamente instrumental, ya que es el medio para la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

De lo anterior, se desprende que los artículos controvertidos establecen que la Fiscalía General de la República no estará subordinada al Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas; el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y en consecuencia, no le serán vinculantes las determinaciones de mencionada institución, pues el legislador federal colocó a la autonomía de referida Institución Federal como un fin *per se* y no como un medio.

Así, los preceptos en estudio inciden en sentido negativo en el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, lo anterior pues no otorgan certeza respecto a cuál será la actuación y desempeño de la Fiscalía General de la República

en los diversos sistemas nacionales, mecanismos y/o comisiones a los cuales forma parte.

Lo anterior, pues, la forma en que se encuentra condicionada la participación, actuación e integración de la Fiscalía General de la República en el marco de su autonomía constitucional en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas; el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas interfiere con un pleno y óptimo desempeño de sus funciones en el marco de los ordenamientos que rigen cada sistema, mecanismo y/o comisión, respectivamente.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 10, fracción I, 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas resultan inconstitucionales, en razón de que no acotan el contenido de la autonomía con la cual se conducirá la Fiscalía General de la República al integrarse a los diversos sistemas nacionales, mecanismo y comisión en términos de las normas impugnadas, por lo tanto, se advierten vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

## **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, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos

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

## ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 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 del Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2021, que contiene el Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

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

Ciudad de México, a 21 junio de 2021.

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

**LMP/TSM**