

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 10 de febrero de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto número 085 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 10 de enero de 2025.

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

Designo como 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales 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.....	7
IX.	Introducción.....	7
X.	Conceptos de invalidez.....	8
	PRIMERO.....	8
	A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	10
	B. Derecho al control judicial previo.....	12
	C. Derecho a la intimidad y privacidad.....	15
	D. Análisis de las normas impugnadas.....	17
	i. Solicitud para intervención comunicaciones privadas por sujetos no legitimados constitucionalmente.....	20
	ii. Localización geográfica en tiempo real.....	27
	SEGUNDO.....	41
	A. Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, respecto la creación de normas.....	42
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por haber sido emitidas por una autoridad incompetente.....	43
	TERCERO.....	51
	A. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.....	51
	B. Inconstitucionalidad del artículo 45.....	57
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	61
	ANEXOS.....	61

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Gobernadora del Estado de Quintana Roo.

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

Artículos 11, fracción XXXIII, 17, inciso A), fracción XXX, 23, fracción XIII, en la porción normativa “*intervención de comunicaciones privadas, localización geográfica en tiempo real*”, 43, 44 y 45 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto No. 085, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 10 de enero de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 11. Corresponde a la Fiscalía Especializada, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

(...)

XXXIII. Solicitar los órganos jurisdiccionales de la federación que correspondan, las autorizaciones para la intervención de comunicaciones privadas, en apego a las disposiciones legales aplicables;

(...)

Artículo 17. La persona titular de la Fiscalía Especializada, respecto de los asuntos materia de su competencia, ejercerá las facultades delegables y no delegables establecidas de la siguiente manera:

A) Delegables

(...)

XXX. Solicitar a los órganos jurisdiccionales competentes, las autorizaciones para la intervención de comunicaciones privadas, en apego a las disposiciones legales aplicables;

(...)

Artículo 23. Las Unidades de Investigación, Acusación y Procesos, a través de su titular tendrán las siguientes facultades:

(...)

*XIII. Solicitar previa autorización del Fiscal Especializado la **intervención de comunicaciones privadas, localización geográfica en tiempo real**, conservación inmediata de datos contenidos en redes y sistemas o equipos de informática, de conformidad con las leyes aplicables en la materia, requeridas por la persona Fiscal del Ministerio Público;*

(...)

Artículo 43. El Titular de la Fiscalía Especializada y los Titulares de las Unidades adscritas a la misma, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones:

I. Amonestación;

II. Multa de veinte a mil veces el valor diario de la U. M. A. tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;

III. Auxilio de la fuerza pública, o

IV. Arresto hasta por treinta y seis horas.

Artículo 44. La resolución que determine la imposición de medios de apremio deberá estar fundada y motivada.

La imposición del arresto sólo será procedente cuando haya mediado apercibimiento del mismo y éste sea debidamente notificado a la parte afectada. El Ministerio Público podrá dar vista a las autoridades competentes para que se determinen las responsabilidades que en su caso procedan en los términos de la legislación aplicable.

Artículo 45. A las y los servidores públicos de la Fiscalía Especializada, les serán aplicables las faltas administrativas, sanciones y medios de impugnación, previstos en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Quintana Roo y sus Municipios, así como en las disposiciones jurídicas aplicables que regulen el régimen especial al que están sujetos por formar parte de una institución de procuración de justicia.

En su caso, serán causas de responsabilidad administrativa, además de las previstas en la Ley de la materia:

I. Incumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación de los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares;

II. Realizar conductas que atenten contra los fines, objetivos y atribuciones de los Agentes del Ministerio Público o contra la función de procuración de justicia en el combate a la corrupción;

III. Aceptar o ejercer consignas, encargos o comisiones o cualquier acción que implique subordinación indebida respecto de alguna persona, de la misma Fiscalía Especializada o ajena, u otra autoridad;

IV. Distraer de su objeto para uso propio o ajeno, el equipo, recursos, elementos materiales o bienes asegurados bajo su custodia o de la institución;

V. Omitir solicitar los dictámenes periciales correspondientes;

VI. Abstenerse de llevar a cabo aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos del delito y en su caso, omitir solicitar el decomiso cuando así proceda en términos de lo que establezcan las leyes;

VII. Intervenir indebidamente en asuntos que competan legalmente a otros servidores públicos u órganos de la Fiscalía Especializada;

VIII. Actuar con negligencia en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

IX. Impedir en las actuaciones de procuración de justicia en delitos de corrupción, que los interesados ejerzan los derechos que legalmente les correspondan;

X. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;

XI. No cumplir con los principios rectores previstos en el artículo 3 de esta ley;

XII. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;

XIII. Dejar de desempeñar las atribuciones o labores que tenga a su cargo, sin causa justificada;

XIV. Ejercer el cargo correspondiente sin cumplir con alguno de los requisitos de permanencia que establezca esta ley o su Reglamento, y

XV. Retrasar u obstaculizar los trámites y observancia de la Ley a que esté obligado; (sic)"

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la privacidad.
- Derecho a la intimidad.

- Derecho a la autorización o control judicial previo.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 10 de enero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 11 del mismo mes, al domingo 9 de febrero de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

Defendemos al Pueblo

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

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

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en 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 XI², 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

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

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

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

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

² “**Artículo 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 (...).”

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 derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 11, fracción XXXIII, 17, inciso A), fracción XXX, y 23, fracción XIII, en la porción normativa “intervención de comunicaciones privadas, localización geográfica en tiempo real”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo, son incompatibles con los derechos de seguridad jurídica, al control judicial previo, a la privacidad e intimidad, así como al principio de legalidad.

Las normas impugnadas otorgan facultades en favor de la persona titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción quintanarroense (en adelante Fiscalía Especializada), así como de quienes sean titulares de las Unidades de

Investigación, Acusación y Procesos (en adelante Unidades IAP), del referido órgano de procuración de justicia, para: 1) solicitar la intervención de comunicaciones privadas y 2) realizar la localización geográfica de las personas en tiempo real, es decir, se trata de actos que serán llevados a cabo en la investigación de un hecho con apariencia de delito relacionado con hechos de corrupción.

A consideración de este Organismo Nacional, las disposiciones impugnadas vulneran diversos derechos humanos reconocidos en nuestro orden constitucional, pues, por un lado, los artículos 11, fracción XXXIII, 17, inciso a), fracción XXX, y 23, fracción XIII, en la porción normativa "*intervención de comunicaciones privadas*", de la Ley en combate, al disponer que la persona titular de la Fiscalía Especializada o la titular de las Unidades IAP, del referido órgano de procuración de justicia, podrán solicitar la intervención de comunicaciones privadas en la investigación de algún delito de su competencia, se aleja del artículo 16 de la Norma Fundamental que precisa de forma taxativa quiénes son los sujetos legitimados para llevar a cabo dicha solicitud y sin posibilidad de tal atribución sea delegable, por lo que, al no ajustarse a ese precepto constitucional, vulneran el derecho a la seguridad jurídica, al control judicial previo, así como el principio de legalidad.

Por otro lado, el artículo 23, fracción XIII, en la porción normativa "*localización geográfica en tiempo real*", del mismo ordenamiento quintanarroense, permite que las Unidades de IAP de la Fiscalía Especializada utilicen la localización geográfica en tiempo real de personas en la investigación de cualquier delito relacionado con hechos de corrupción. Al respecto, se considera que la especial configuración normativa de la norma permite que la autoridad haga uso indiscriminado de este acto de investigación, sin que necesariamente se justifique en cada caso específico la necesidad y proporcionalidad de la medida.

Como se advierte, en este primer concepto de invalidez se analizarán dos facultades previstas por el legislador quintanarroense como actos de investigación, por lo que para sustentar la conclusión propuesta por esta Comisión Nacional, el presente apartado se estructurará de la siguiente manera: primero, se abundará brevemente sobre los derechos humanos que conforman el parámetro a la luz del cual se deben analizar las disposiciones impugnadas, a saber: a la seguridad jurídica, al control judicial previo, a la privacidad e intimidad y el principio de legalidad; y posteriormente, se contrastarán los artículos en combate a la luz de dicho estándar.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en el artículo 14 en relación con el 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³

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

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

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas, 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.

En este orden de ideas, no puede afectarse la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma. De otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) 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.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Así, 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.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, de tal suerte que éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

B. Derecho al control judicial previo

Por otro lado, **la autorización judicial** se erige en un presupuesto indispensable para legitimar las intervenciones a los derechos fundamentales, particularmente tratándose de la materia penal.

Al respecto, ese Alto Tribunal ha definido el estándar constitucional del control judicial previo en materia penal desde la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, reiterado sus consideraciones en otros asuntos de la mayor relevancia –como es la acción de inconstitucionalidad 46/2016– por lo que a continuación, se estacan las principales consideraciones fijadas en dicho asunto, que dan contenido y alcance a ese derecho y garantía de rango constitucional.

En principio, se destacó por ese Alto Tribunal que, desde sus orígenes, nuestro sistema constitucional mexicano adoptó un modelo conforme al cual la intervención de la autoridad judicial durante la investigación de los delitos no era la regla, sino que esa participación se exigía en casos muy específicos, únicamente cuando el propio Constituyente la estimaba necesaria, en atención a los derechos y posibles afectaciones que se encontraban en juego.

De una revisión histórica de las legislaciones de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtió, por un lado, que el ordenamiento jurídico se ocupó de establecer de forma casuística los supuestos en que se requería orden de juez para ciertas actuaciones (incluso a nivel constitucional) y, por otro, determinó de manera general que todos los actos de molestia no requerían la intervención judicial, sino que bastaba con que cumplieran con el principio de legalidad, lo que le llevó a concluir que el control judicial previo no era la regla, sino la excepción.

No obstante, esta situación tuvo un cambio trascendental con la reforma constitucional de 2008 que introdujo el sistema penal acusatorio en nuestro país. Entre los cambios que conviene destacar, fue la inclusión en el artículo 16 de la Ley Suprema de la institución de los jueces de control:

“Artículo 16. (...)

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

(...).”

Asimismo, es menester enfatizar que el artículo 21 constitucional, en relación con el citado numeral 16, establece que la investigación de los delitos corresponde al ministerio público; sin embargo, **dicha medida está limitada al principio de control judicial en casos específicos**, es decir, la autoridad judicial determinará de manera excepcional los límites y eventos en que podrá actuar. Sobre esa línea argumentativa, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha interpretado lo siguiente⁴:

*“... el legislador ha establecido que **debe existir un control judicial en forma acelerada y ágil**, sin que ello permita que se deje de fundar y motivar la intervención de la autoridad para la obtención de información. En otras palabras, si el ministerio público, en el ejercicio de su función investigadora, se enfrenta a medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, necesariamente debe obtener la autorización del juez respectivo.*

*...el carácter **previo del control judicial**, como regla, deriva del reforzamiento que en la etapa de investigación penal se imprimió al principio de reserva judicial de las intervenciones que afectan derechos fundamentales (...), en la medida que el lugar preferente que ocupan en el Estado se expresa a través de los controles que deben mediar para su afectación, tal y como se prevé en el artículo 1º de la Constitución.*

De ahí que, el papel de garante de los derechos fundamentales que cumple la autoridad judicial en la etapa de investigación responde al principio de necesidad efectiva de protección judicial, debido a que muchas de las medidas procesales que se adoptan en el curso de la investigación penal entran en tensión con el principio de inviolabilidad de determinados derechos fundamentales (...).

*Así, las funciones de investigación de los delitos que cumple el ministerio público para la búsqueda de información que no es de libre acceso y que pueda implicar vulneración a derechos fundamentales, **impone que se emita autorización previa de autoridad judicial**, por lo que la medida de investigación que implique afectación a los mismos debe estar precedida de un control judicial. ”*

Como lo interpretó ese Alto Tribunal, con la reforma constitucional referida se reveló la importancia de los jueces de control en el nuevo sistema penal, al ser estos garantes de los derechos humanos durante las etapas de investigación criminal, del debido proceso y de los derechos de las partes que intervienen en él o se puedan ver afectadas por las diligencias y actuaciones de la autoridad investigadora.

Ahora, en cuanto al alcance constitucional del control judicial o cuáles son los supuestos en los que se debe acudir al control judicial previo, especialmente

⁴ Sentencia dictada en el amparo en revisión 58/2021, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 25 de enero de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párrafos 96 a 100.

tratándose de las técnicas de investigación, el Máximo Tribunal del país definió que fue voluntad del Poder Constituyente que la intervención de los jueces no se quede en el nivel de los supuestos específicamente previstos en la Constitución (orden de aprehensión y cateo, intervención de comunicaciones y arraigo), pues ello implicaría mantener la fórmula anterior, según la cual, el control judicial previo era de carácter excepcional, lo que claramente implicaría desconocer *la magnitud del cambio normativo y sistémico* que la reforma constitucional de 2008 trajo consigo, puesto que *no habría razón lógica alguna para introducir a nivel constitucional la figura y funciones de los jueces de control como pieza clave en el andamiaje institucional y procesal y a su vez interpretar que su participación será la excepción y no la regla.*

En esa lógica, ese Alto Tribuna interpretó que la Constitución Federal debe entenderse en el sentido de que **la intervención de los jueces de control en la autorización de las técnicas de investigación es la regla y que sólo por excepción ésta no se requerirá**, interpretación que es congruente con los objetivos y diseño de la reforma que transformó el modelo procesal penal al sistema acusatorio y oral, así como con la protección en materia de derechos humanos que también se mandata a nivel constitucional.

Entonces, si el control judicial se ideó como un mecanismo de protección de derechos fundamentales, la autorización judicial será obligatoria, al menos cuando la técnica o acto de investigación que pretenda practicar la autoridad signifique una necesaria afectación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, siendo irrelevante que el acto en cuestión no sea privativo.

Lo anterior es acorde a los derechos de presunción de inocencia y al debido proceso; pues el primero garantiza que no se le trate como culpable a una persona por la mera sospecha de estar involucrada en un delito y a que no se limiten sus derechos sin la aprobación de un juez imparcial; mientras que el segundo forma parte del conglomerado de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del estado.

Por todas esas implicaciones, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la **autorización o control judicial previo se erige por sí mismo en un derecho humano de rango constitucional**, cuyas excepciones serán definidas en las leyes penales adjetivas correspondientes.

C. Derecho a la intimidad y privacidad

El derecho a la intimidad encuentra su fundamento en el numeral 16⁵ de la Norma Fundamental en el sistema jurídico mexicano, pues el referido precepto constitucional establece para todas las personas una seguridad jurídica de no ser molestados en la privacidad de su persona, su intimidad familiar o de sus papeles o posesiones.

El concepto de vida privada es tan amplio como su protección, en el que se desarrollan diversos ámbitos de la proyección personal como la intimidad, la privacidad, la protección de datos, la inviolabilidad del domicilio o de las comunicaciones. Esto ha generado que se emplee indistintamente el derecho a la vida privada, a la privacidad y a la intimidad como uno mismo.

Así, el reconocimiento del derecho a una vida privada a partir de la premisa de inviolabilidad del domicilio (cuya finalidad esencial es resguardar la privacidad personal y familiar, mismas que no están sujetas al conocimiento ajeno o público, ni a intromisiones de terceros), se desprende que legitima al titular para exigir respeto a su vida privada y repudiar toda intromisión o molestia que, por cualquier medio, pretenda realizarse en el ámbito reservado de su vida, como lo ha sostenido la Segunda Sala de ese Alto Tribunal en el siguiente criterio:

“DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad

⁵ “Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. (...)”

o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida.”⁶

En ese sentido, el derecho a la privacidad constituye un derecho fundamental reconocido y protegido en el ámbito constitucional.

A mayor abundamiento, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a lo privado como aquello que no constituye vida pública. Es el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás. Es lo que se desea compartir sólo con quienes uno elige; así como las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia, por lo que la privacidad es un elemento esencial de la dignidad humana, razón por la cual, debe ser reconocida y protegida tanto por los ordenamientos jurídicos internos como a nivel internacional.⁷

La Primera Sala ha estimado que la noción de privacidad se relaciona con la esfera de la vida de las personas en donde pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual. La privacidad tiene una vinculación con otros derechos. Entre otros, se relaciona con la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, las garantías respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos.⁸

En el contexto internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “El ámbito de protección del derecho a la vida privada va más allá al derecho a la privacidad. La vida privada abarca la identidad física y social, el desarrollo y la autonomía personal, las relaciones personales, incluso el derecho a establecer y mantener relaciones con personas del mismo sexo”.

Defendemos al Pueblo

⁶ Véase la sentencia del Amparo en Revisión 134/2008, resuelto en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en fecha treinta de abril del dos mil ocho, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, secretario Rolando Javier García Martínez.

⁷ Tesis 1a. CCXIV/2009, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2009, p. 277.

⁸ Sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1005/2018, en la sesión del 20 de marzo de 2019, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza, párr. 142 y 143.

Además, el Tribunal Interamericano ha sentado bases interpretativas en relación con el derecho a la privacidad. En la sentencia del caso *Tristán Donoso vs Panamá* sostuvo que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública.⁹

Igualmente, al resolver el caso *Fontevicchia y D' Amico vs Argentina*, concluyó sobre el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que reconoce que toda persona tiene, entre otros, derecho a la vida privada y prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en ella, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias, sus domicilios o sus correspondencias.

El ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública y comprende, entre otras dimensiones, tomar decisiones relacionadas con diversas áreas de la propia vida libremente, tener un espacio de tranquilidad personal, mantener reservados ciertos aspectos de la vida privada y controlar la difusión de información personal hacia el público.

Entonces, el artículo 11.2 de la Convención Americana protege al individuo frente a la posible interferencia arbitraria o abusiva del Estado. Sin embargo, eso no significa que el Estado cumpla sus obligaciones convencionales con el solo hecho de abstenerse de realizar tales interferencias. Además, el artículo 11.3 de la Convención impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra aquellas injerencias. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la vida privada mediante acciones positivas, lo cual puede implicar, en ciertos casos, la adopción de medidas dirigidas a asegurar dicho derecho protegiéndolo de las interferencias de las autoridades públicas así como también de las personas o instituciones privadas, incluyendo los medios de comunicación.¹⁰

D. Análisis de las normas impugnadas

Una vez expuesto el contenido y alcances de los derechos humanos a la seguridad jurídica, al control judicial previo, a la privacidad e intimidad, así como al principio

⁹ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del caso *Tristán Donoso vs Panamá*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, del 27 de enero de 2009, Párr. 55.

¹⁰ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Fontevicchia y D'Amico vs Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, del 29 de noviembre de 2011, párr. 48 y 49.

de legalidad, ahora corresponde llevar a cabo el estudio de los artículos impugnados a la luz de dicho parámetro de regularidad constitucional.

Como se adelantó, en este primer concepto de invalidez, esta Comisión accionante tiene a bien someter a escrutinio constitucional ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la regularidad de los artículos 11, fracción XXXIII, 17, inciso a), fracción XXX, y 23, fracción XIII, en la porción normativa “*intervención de comunicaciones privadas, localización geográfica en tiempo real*”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto número 085, publicado el pasado 10 de enero del año en curso.

Para un mejor desarrollo de los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad aducida, es necesario conocer el contexto normativo en el que se desenvuelven los artículos reclamados.

De conformidad con el artículo 1° de la Ley en estudio, son los dos objetivos buscados:

- I. Establecer las bases para:
 - a. la integración, organización, atribuciones y funcionamiento de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo,
 - b. el cumplimiento de las atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia que le confiere en andamiaje constitucional y legal de la materia.

- II. Establecer los mecanismos de coordinación entre la Fiscalía Especializada y las diversas autoridades estatales y nacionales con motivo de la investigación y persecución de los delitos por hechos de corrupción.

De tal manera que, para lograr esos objetivos, la ley en estudio conforma un sistema normativo en el que se regula, entre otras cosas, la naturaleza, estructura orgánica y atribuciones de la Fiscalía Especializada, así como de cada una de sus unidades de investigación o administrativas y del Órgano Interno de Control; además, erige un régimen de responsabilidades administrativas aplicable para las personas servidoras públicas del referido órgano de procuración de justicia local.

Conviene resaltar que en el artículo 2 de la Ley en comento se prevé que la Fiscalía Especializada es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio y autonomía presupuestal; con las facultades previstas constitucionalmente al Ministerio Público y que **tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos establecidos en la sección cuarta del libro segundo del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que sean considerados actos de corrupción cometidos por las personas servidoras públicas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión o cometidos por particulares, así como todos aquellos previstos en leyes especiales de competencia estatal.**

En esa tesitura, el ordenamiento en estudio es de suma importancia para la sociedad mexicana, particularmente, para quienes radican en el estado de Quintana Roo, por lo que, para garantizar su plena eficacia, resulta fundamental contar con un marco jurídico adecuado y compatible con la Constitución Federal que permita la prevención de delitos en materia de corrupción, así como su adecuada investigación por parte de la Fiscalía Especializada.

Debido a lo anterior, la Fiscalía Especializada y sus Unidades IAP, al ser las encargadas de llevar a cabo la investigación de los hechos denunciados por su probable configuración como delitos de corrupción, deben actuar en todo momento conforme a derecho y en pleno respeto de los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución General.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro para este Organismo Nacional que las normas impugnadas deben ser sometidas a escrutinio ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se considera que las facultades otorgadas a la citada Fiscalía para intervenir comunicaciones privadas y la localización geográfica en tiempo real pueden no guardar conformidad con el bloque de constitucionalidad.

Si bien ambas atribuciones conforman actos de investigación a cargo de la Fiscalía Especializada, lo cierto es que los vicios de inconstitucionalidad que se denuncias son distintos, por lo que, para mayor claridad, se analizarán de manera independiente, conforme a lo siguiente.

i. Solicitud para intervención comunicaciones privadas por sujetos no legitimados constitucionalmente

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos 11, fracción XXXIII, 17, inciso a), fracción XXX, y 23, fracción XIII, en la porción normativa “*intervención de comunicaciones privadas,*”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo, son violatorias a los derechos de seguridad jurídica, control judicial previo, así como del principio de legalidad, toda vez que permiten que la intervención de comunicaciones privadas sea solicitada por autoridades distintas a las que el artículo 16 de la Norma Fundamental expresamente faculta.

Para sostener tal argumento, conviene recordar que el artículo 16, párrafos décimo segundo y décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **reconocen la inviolabilidad de las comunicaciones privadas**, al establecer lo siguiente:

- **Reglas generales sobre la garantía de inviolabilidad:**
 - Se sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas.
 - El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito.
 - En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Sin embargo, esta regla de inviolabilidad no es absoluta, sino que el propio texto constitucional regula las excepciones **a la intervención de las comunicaciones privadas:**

- Exclusivamente la **autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada;**

- La autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando, además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración.
- La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.¹¹

De conformidad con lo anterior, la Norma Fundamental contiene las previsiones mínimas para el tratamiento, respeto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas, así como los requisitos y formalidades indispensables para poder llevar a cabo, de manera excepcional y por control judicial, la intervención de esas comunicaciones; de manera que ninguna autoridad, incluidas las legislaturas locales, pueden variar, modificar o aplicar de forma distinta lo previsto en el Texto constitucional¹².

Debe tenerse presente que las reglas previstas en el texto constitucional **son de observancia directa y obligatoria** en todo el territorio nacional, pues constituyen el parámetro de validez del resto de normas que integran el sistema jurídico mexicano; de manera que, frente a cualquier contradicción de cualquier otra disposición de rango inferior respecto del texto constitucional, conforme al principio de supremacía constitucional, debe prevalecer lo previsto en la Ley Fundamental, con el objetivo de

¹¹ “Artículo 16. (...)”

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. (...).”

¹² A mayor abundamiento, el acto de investigación de la intervención de comunicaciones privadas, así como sus reglas procesales, se encuentran reguladas en los artículos 291 al 299 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

reestablecer el orden constitucional y privar de todo efecto aquel acto o norma que la contraríe.

Partiendo de esas premisas, se considera que el Congreso quintanarroense al establecer los artículos 11, fracción XXXIII, 17, inciso a), fracción XXX, y 23, fracción XIII, en la porción normativa “*intervención de comunicaciones privadas*”, de la ley que se tilda de inconstitucional, no se ajustó a una de las reglas constitucionales de excepcionalidad para intervenir comunicaciones privadas, a saber: respecto de los sujetos o autoridades facultadas para llevar a cabo la solicitud ante la autoridad judicial federal. Para demostrarlo, resulta pertinente recordar el texto de las normas en combate:

“Artículo 11. Corresponde a la Fiscalía Especializada, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

(...)

XXXIII. Solicitar los órganos jurisdiccionales de la federación que correspondan, las autorizaciones para la intervención de comunicaciones privadas, en apego a las disposiciones legales aplicables;

(...)

Artículo 17. La persona titular de la Fiscalía Especializada, respecto de los asuntos materia de su competencia, ejercerá las facultades delegables y no delegables establecidas de la siguiente manera:

A) Delegables

(...)

XXX. Solicitar a los órganos jurisdiccionales competentes, las autorizaciones para la intervención de comunicaciones privadas, en apego a las disposiciones legales aplicables;

(...)

Artículo 23. Las Unidades de Investigación, Acusación y Procesos, a través de su titular tendrán las siguientes facultades:

(...)

*XIII. Solicitar previa autorización del Fiscal Especializado la **intervención de comunicaciones privadas, localización geográfica en tiempo real**, conservación inmediata de datos contenidos en redes y sistemas o equipos de informática, de conformidad con las leyes aplicables en la materia, requeridas por la persona Fiscal del Ministerio Público;*

(...)”.

Como se desprende del contenido de los artículos impugnados, una las atribuciones de la Fiscalía Especializada (artículo 11) y por tanto de la persona que ostente su titularidad (artículo 17) para la investigación y persecución de los delitos de corrupción, es *solicitar a los órganos jurisdiccionales competentes, las autorizaciones para la intervención de comunicaciones privadas, en apego a las disposiciones legales aplicables;* existiendo la posibilidad de que esta facultad sea delegable (artículo 17, inciso A), fracción XXX), es decir, que existe la posibilidad de que sea ejercida por una persona distinta a la titular de la Fiscalía Especializada. De igual manera, se establece que las Unidades IAP de ese órgano de procuración de justicia, también tienen la atribución de solicitar, previa autorización de la persona titular de la Fiscalía Especializada, *la intervención de comunicaciones privadas* (23, fracción XIII).

En resumen, las personas titulares de la Fiscalía Especializada o a quien se delegue, así como de las Unidades IAP podrán solicitar, como acto de investigación, la intervención de comunicaciones privadas, a efecto de contar con elementos para indagar sobre la existencia de un hecho con apariencia de delito relacionado con hechos de corrupción.

Tal como se adelantó, las normas impugnadas devienen inconstitucionales en virtud de que se apartan de una de las reglas previstas en el artículo 16 de la Constitución General, relativa a los sujetos que pueden llevar a cabo la solicitud de intervención de las comunicaciones privadas. Ello se debe a que los artículos en combate disponen que se podrá solicitar la intervención de comunicaciones privadas ante la autoridad judicial competente, a través de:

1. La persona titular de la Fiscalía Especializada o a quien esta delegue.
2. La persona titular de las Unidades de IAP.

Lo anterior resulta incompatible con lo previsto en el texto fundamental de la Nación, pues el Poder Reformador de la Constitución **previó textualmente que la solicitud** respectiva se hará a la autoridad judicial federal **a petición** de la autoridad federal que faculte la ley o **del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente**, es decir, solo habilita a 2 sujetos legitimados específicos, **sin que dicha atribución pueda ser delegada a ninguna otra autoridad.**

Precisamente, por ello también se estima que el artículo 17, inciso A), fracción XXX, de la Ley es inconstitucional, en tanto que autoriza delegar una facultad que por

mandato expreso del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, alejándose así de dicho estándar de validez.

Sobre tales irregularidades, al resolver la acción de inconstitucionalidad 114/2020, ese Máximo Tribunal Constitucional del país recordó que, en relación con los sujetos legitimados para llevar a cabo esa solicitud, tenía que tenerse presente el contenido del Dictamen de 28 de marzo de 1996, emitido por las “Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Justicia del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, Primera Sección” de la Cámara de Senadores, quienes asentaron la importancia de que el texto constitucional reflejara expresamente que serían los Titulares de la representación social de cada entidad federativa quienes estarían facultados para solicitar ante una autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas sin que exista la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios, de ahí que sea facultad exclusiva de la autoridad judicial federal autorizar la intervención de comunicaciones privadas, a solicitud de la autoridad federal que faculte la ley o **del titular del Ministerio Público de las entidades federativas**.¹³

Entonces, no es constitucionalmente válido que los artículos impugnados dispongan que las personas titulares de la Fiscalía Especializada o quien se delegue, así como de las Unidades IAP, pueden solicitar directamente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, de manera que resulta indudable que tal permisión no guarda armonía con el ordenamiento constitucional Federal.

Lo anterior no desconoce que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo prevea que “*El Ministerio Público estará a cargo de una Fiscalía General del Estado y de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado, en el ámbito de las competencias que les determine la ley*”¹⁴, pues el artículo 16 de la Norma Fundamental **es claro y taxativo en cuanto a que la persona legitimada para solicitar la intervención de comunicaciones privadas es quien ostente la**

¹³ Véase, sentencia por la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 114/2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión pública el 19 de enero de 2021, párrafos 27, 28 y 29.

¹⁴ “Artículo 96. El Ministerio Público estará a cargo de una Fiscalía General del Estado y de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado, en el ámbito de las competencias que les determine la ley.

(...)”

titularidad del Ministerio Público local, es decir solo refiere a una persona, sin que ésta atribución pueda ser ejercida por otra.

En otras palabras, se estima que no se subsana el vicio de inconstitucionalidad denunciado por el hecho de que en el ámbito local se prevea que el Ministerio Público recaerá en dos personas titulares distintas, a saber, la de la Fiscalía General y de la Fiscalía Especializada, pues en tal caso, se estaría facultando *ipso facto* a dos personas distintas para llevar a cabo la solicitud ante la autoridad judicial federal respectiva.

Para robustecer lo anterior, es importante referir que el propio artículo 96 de la Constitución quintanarroense es clara en determinar que la Fiscalía General del estado y la Fiscalía Especializada son totalmente autónomas e independientes una de la otra:

“Artículo 96. El Ministerio Público estará a cargo de una Fiscalía General del Estado y de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado, en el ámbito de las competencias que les determine la ley.

La Fiscalía General del Estado es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, independencia funcional y financiera, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, independencia funcional y financiera, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna que tendrá por objeto la investigación y persecución de los delitos que sean considerados actos de corrupción cometidos por servidores públicos en el desempeño de un empleo, cargo o comisión o cometidos por particulares

(...)”

Por tanto, el hecho de que la institución del Ministerio Público local esté a cargo de dos Fiscalías con atribuciones y competencias diferenciadas, y por tanto, personas titulares distintas, hace nugatorio el mandato expreso de la constitución relativo a que solamente una persona – quien ostente el cargo de representante social general de la entidad federativa – podrá llevar a cabo la solicitud para intervenir las comunicaciones, pues al ser un acto restrictivo de un derecho humano, el Poder Reformador de la Constitución buscó limitar lo más posible las autoridades legitimadas para poder llevar a cabo esa solicitud.

Pensar lo contrario sería tanto como permitir que las legislaturas locales, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, erijan tantas Fiscalías Especializadas – autónomas una de otras– que consideren pertinentes y prevean que todas ellas representarán al Ministerio Público local y, por ese hecho, justificar que todas puedan solicitar por sí mismas la intervención de comunicaciones, lo cual se alejaría de las razones que llevaron al Poder Reformador a considerar que esa atribución es exclusiva y restringida únicamente para las personas referidas en el artículo 16 de la Constitución Federa.

Se insiste en que la Constitución General de la República es patente en precisar a las autoridades habilitadas para llevar a cabo la multitudada solicitud, **sin que las legislaturas locales puedan modificar esa regla, ya sea permitiendo a otros entes realizar esa petición o permitiéndole al órgano que delegue esa atribución.**

Entonces, las disposiciones combatidas, por un lado, facultan a una persona distinta para llevar a cabo esa solicitud sin que se encuentre constitucionalmente autorizada para ello, lo que genera un estado de incertidumbre, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad; por el otro, se constituye como una vulneración directa al artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, en tanto que no respeta las reglas constitucionales exigidas para solicitar la intervención de las comunicaciones privadas, lo que evidencia, además, la transgresión al principio de supremacía constitucional en que incurre.

Conviene tener presente que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 77/2018¹⁵, 5/2019¹⁶, 104/2019¹⁷, 102/2020¹⁸ y 114/2020¹⁹ esa Suprema Corte de Justicia de la Nación puntualizó que la facultad de solicitar la intervención de comunicaciones **no puede ser delegada a ninguna persona**, sino que debe operar en términos del artículo 16 constitucional, es decir, de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente,

¹⁵ Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de noviembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹⁶ Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

¹⁷ Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

¹⁸ Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de julio de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

¹⁹ Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

con base en lo anterior, declaró la invalidez normas que permitían a Fiscalías Especializadas locales llevar a cabo la solicitud de intervención a las comunicaciones.

Por todo lo hasta aquí expuesto, esta Institución Autónoma sostiene que los artículos 11, fracción XXXIII, 17, inciso a), fracción XXX, y 23, fracción XIII, en la porción normativa "*intervención de comunicaciones privadas,*", de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo son incompatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que a fin de preservar el orden constitucional tratándose de la solicitud de intervención de las comunicaciones privadas, lo procedente será que ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez y así, quede expresamente reconocido que la atribución para solicitar ese acto de investigación es exclusiva de la persona titular de la Fiscalía Estatal General frente al órgano judicial competente (Federal), en términos del artículo 16 constitucional.

ii. Localización geográfica en tiempo real

El artículo 23, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del estado de Quintana Roo establece como una de las atribuciones de las Unidades IAP, el *solicitar, previa autorización del Fiscal Especializado, la localización geográfica en tiempo real.*

Ahora bien, para el adecuado análisis de la disposición en combate, primero es necesario precisar qué son y cuál es el objetivo o función específica de las Unidades IAP y, segundo, conocer qué es y en qué consiste la atribución reconocida por el Congreso del Estado de Quintana Roo a esos órganos ministeriales.

Como punto de partida, se recuerda que el artículo 2 de la Ley Orgánica en estudio refiere que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del estado de Quintana Roo tiene por objeto la **investigación y persecución de los delitos establecidos en la Sección Cuarta del Libro Segundo del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que sean considerados actos de corrupción cometidos por personas servidoras públicas en el desempeño de su empleo, cargo o cometidos por particulares, así como todos aquellos previstos en leyes especiales de competencia estatal.**

En seguimiento con la explicación, en el artículo 14 de la Ley impugnada se prevé que, para el cumplimiento de sus atribuciones, la Fiscalía Especializada se integrará por diferentes áreas u órganos, entre los que se encuentran las Unidades IAP (fracción II), que estarán divididas geográficamente en todo el territorio del estado de Quintana Roo, de la siguiente manera:

- Distrito Norte con residencia en Cancún y competencia en los Municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Lázaro Cárdenas.
- Distrito Centro con residencia en Playa del Carmen y competencia en los Municipios de Solidaridad, Cozumel y Tulum.
- Distrito Sur con residencia en Chetumal y competencia en los Municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Bacalar y Othón P. Blanco.²⁰

Puntualmente, el artículo 22 de la Ley Orgánica multirreferida dispone que las Unidades IAP son órganos ministeriales integrantes de la estructura orgánica de la Fiscalía Especializada, que como institución del Ministerio Público serán **las encargadas de investigar y perseguir por conducto de las personas Fiscales del Ministerio Público adscritas, los delitos por hechos de corrupción**, cuyas atribuciones son enunciadas en el diverso numeral 23 de la Ley mencionada.

De ahí que la atribución reconocida por el Congreso local consistente en la localización geográfica en tiempo real de personas en favor de las Unidades IAP, se constituye como una técnica de investigación dentro del proceso penal en el que se imputen delitos relacionados con hechos de corrupción.

Para mayor claridad, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión define que la localización geográfica en tiempo real es la ubicación aproximada en el momento en que se procesa una búsqueda de un equipo terminal móvil asociado a una línea telefónica determinada.²¹

Por tanto, esta atribución consiste en obtener la ubicación geográfica aproximada que proporcionan las concesionarias de telefonía móvil, de un equipo de comunicación móvil asociado a una línea telefónica, expresadas en coordenadas geográficas, de manera que el precepto en comento otorga a los titulares de las

²⁰ Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo.

²¹ Artículo 3, fracción XXXV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, vigente al momento en el que se presenta la presente demanda de acción de inconstitucionalidad.

Unidades IAP la facultad para solicitar a los concesionarios, permisionarios o comercializadores de los servicios de telecomunicaciones o vía satélite, es decir a las compañías de telefonía celular o satelital establecidas en el país, que realicen la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con los hechos que se investigan.

Así, al constituirse como una técnica de investigación, esta facultad se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales²² cuyas características son las siguientes:

- Procedencia:
 - Cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentra relacionada con los hechos que se investigan, el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, podrá solicitar al Juez de control del fuero correspondiente en su caso, por cualquier medio, requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación.
- Solicitud:
 - En la solicitud se expresarán los equipos de comunicación móvil relacionados con los hechos que se investigan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, su duración y, en su caso, la denominación de la empresa autorizada o proveedora del servicio de telecomunicaciones a través del cual se operan las líneas, números o aparatos que serán objeto de la medida.

²² Artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Resolución:
 - La petición deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del Ministerio Público.
 - Si la resolución se emite o registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutiveos de la orden deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.
 - En caso de que el Juez de control niegue la orden de localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, el Ministerio Público podrá subsanar las deficiencias y solicitar nuevamente la orden o podrá apelar la decisión.
- Solicitud directa como medida excepcional:
 - Cuando esté en peligro la integridad física o la vida de una persona o se encuentre en riesgo el objeto del delito, así como en hechos relacionados con la privación ilegal de la libertad, secuestro, extorsión o delincuencia organizada, el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, quienes deberán atenderla de inmediato y con la suficiencia necesaria. A partir de que se haya cumplimentado el requerimiento, el Ministerio Público deberá informar al Juez de control competente por cualquier medio que garantice su autenticidad, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, a efecto de que ratifique parcial o totalmente de manera inmediata la subsistencia de la medida, sin perjuicio de que el Ministerio Público continúe con su actuación.

En resumidas cuentas, las personas titulares de las Unidades IAP estarían autorizadas para solicitar la implementación de la medida, estando las compañías telefónicas obligadas a entregar la ubicación geográfica de un equipo de

comunicación móvil asociado a una determinada línea que esté involucrada en la investigación de hechos delictivos relacionados con hechos de corrupción.

Así tal como se advierte, la localización geográfica en tiempo real de personas si bien no es un acto privativo, sino más bien un acto de molestia, debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución General, es decir, que se llevado a cabo por una autoridad competente que funde y motive la causa legal de dicha actuación, pues sí incide en la esfera jurídica de las y los gobernados.

Sin embargo, se considera que la forma en la que el legislador local confirió esa atribución en favor de las Unidades IAP de la Fiscalía Especializada y tomando en cuenta la competencia de investigación de dichos órganos ministeriales, **se constituye como una medida demasiado amplia que termina por permitir que sea utilizada de manera indiscriminada en asuntos en los que no se justifique su implementación, en perjuicio del derecho a la privacidad e intimidad de las personas.**

Recordemos que el derecho a la privacidad e intimidad – esencialmente – exige el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar de las y los gobernados, que inobjetablemente debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás; y que, en caso de injerencias por parte de las autoridades, éstas deben estar debidamente justificadas conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo particular, la localización o ubicación de las personas en tiempo real si bien no es un acto privativo de la libertad o propiedades, posesiones o derechos de las y los gobernados, sino meramente un acto de molestia consistente en conocer en dónde se encuentra exactamente, lo cierto es que cuando se utiliza por una autoridad investigadora en materia penal, como son las Unidades IAP de la Fiscalía Especializada, sí representa una injerencia en el disfrute del derecho a la privacidad e intimidad de las personas sobre quien se utiliza.

Lo anterior es así, pues la autoridad investigadora por medio del ejercicio de la potestad con la que se encuentra investida en la investigación de un hecho que presumiblemente constituye un delito, solicitará conocer exactamente el lugar en el que se encuentra una persona sin el conocimiento de ésta última, *so pretexto* de que está sujeto a una investigación penal, de ahí que esa incidencia en la privacidad e

intimidad de las personas deba estar debidamente justificada para que sea constitucionalmente válida.

Con lo hasta aquí expuesto, este Organismo Nacional considera que el artículo 23, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del estado de Quintana Roo sí incide en el disfrute al derecho a la privacidad e intimidad de las personas; no obstante, este Organismo Nacional llega a la convicción de que esta injerencia en el derecho humano aludido **no se justifica ni resulta proporcionada**, por las razones que enseguida se exponen.

Para evidenciar esa situación, a juicio de esta Comisión Nacional, la medida debe ser analizada a la luz de un test de proporcionalidad, pues se acredita como presupuesto que la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho a la privacidad e intimidad de las personas.

Como primer punto, se parte de la premisa consistente en que la medida legislativa impugnada efectivamente conforma una intromisión por parte de una autoridad sobre un derecho fundamental.

Ahora, corresponde vislumbrar si existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho que se estima vulnerado. Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional del país ha sostenido que para llevar a cabo este ejercicio es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado *test de proporcionalidad*²³. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,

²³ Véase la sentencia dictada en el amparo en revisión 237/2014, resuelto en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.²⁴

Con relación a la primera etapa del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para, posteriormente, estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos, teniéndose en claro que esta etapa presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.

En caso particular, de la consulta del Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo, emitido por la Comisión Anticorrupción, Participación Ciudadana y Órganos Autónomos del Congreso de esa entidad federativa²⁵ no se advirtió que el legislador razonara sobre la finalidad que persigue la facultad reconocida para las Unidades IAP de la Fiscalía Especializada para solicitar la localización en tiempo real de personas relacionadas con hechos de corrupción.

No obstante, sí refirió —esencialmente— que la ley en su integridad es fundamental para complementar el Sistema Nacional Anticorrupción por lo que respecta al estado de Quintana Roo, puntualmente, respecto del combate y erradicación de hechos de corrupción en esa entidad federativa a través de la investigación de los delitos cometidos en esa materia.

Entonces, partiendo del contexto en el que se desarrolla la norma impugnada, se puede pensar que la figura de localización, como técnica de investigación en favor de las Unidades IAP de la Fiscalía Especializada, persigue un fin constitucionalmente legítimo, a saber: la prevención, investigación y persecución de delitos relacionados con hechos de corrupción cometidos por personas servidoras públicas del estado de Quintana Roo o particulares que, a su vez, podría tener como objetivo preservar el objeto del delito como los medios en los que se materializan los

²⁴ Cfr. Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”**

²⁵ Se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-20250109T161122.pdf>

hechos presumiblemente de corrupción. Por tanto, no se trata sólo de un fin legítimo, sino que constituye una de las funciones constitucionales primordiales del Estado.

Respecto de la segunda etapa del *test*, es decir, sobre si la medida resulta idónea para satisfacer en su propósito constitucional, se recuerda que se debe analizar si la medida impugnada es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una *relación empírica* entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en *algún modo* y en *algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador.

En concreto, se considera que la localización en tiempo real sí es una medida idónea para cumplir con el fin perseguido en tanto que constituye una herramienta que facilita y dota de eficacia a la función constitucional de prevención, investigación y persecución del delito a cargo de la Fiscalía Especializada por medio de sus Unidades IAP.

Así, mediante la utilización de esta tecnología, se puede ubicar geográficamente a personas presumiblemente asociadas a delitos relacionados con hechos de corrupción, y con ello se aumenta la probabilidad de que éstos sean capturados y procesados.

En cuanto a la tercer etapa del examen relativo a verificar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental, se debe estudiar si la facultad relativa a solicitar la localización geográfica en tiempo real de personas impugnada es una medida legislativa *necesaria* para combatir los delitos de corrupción en el Estado de Quintana Roo o si, por el contrario, existen medidas alternativas igualmente idóneas que afecten *en menor grado* el derecho a la privacidad e intimidad de las personas.

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que puede considerarse que los altos índices de delincuencia relacionada con corrupción tanto en nuestro país en general, como en el estado de Quintana Roo en lo particular, hacen necesario el uso de tecnologías como la localización en tiempo real de personas, que llevan a mejores y más eficientes resultados que las técnicas tradicionales de persecución de los delitos. De hecho, no se conoce una alternativa (tecnológica o de otra naturaleza) que logre los mismos resultados, pero con una menor o nula afectación al derecho a la privacidad.

Finalmente, por lo que hace a la última etapa del escrutinio, esto es, que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada, **se considera que no es superada por la medida impugnada, lo que la torna inconstitucional por incidir injustificadamente en el derecho a la privacidad e intimidad de las y los gobernados.**

En efecto, aunque la localización de personas en tiempo real como técnica de investigación a cargo de las Unidades IAP de la Fiscalía Especializada respecto de delitos relacionas con hechos de corrupción persiga un fin constitucional, y de que es, además, idónea y necesaria, lo cierto es que **no cumple con la grada de proporcionalidad en sentido estricto**, en tanto que permite su utilización en supuestos que no son de tal gravedad que la justifiquen.

Para demostrar lo anterior es necesario precisar los supuestos en los que las Unidades IAP podrán solicitar la localización geográfica en tiempo real de personas, por estar presumiblemente relacionadas con hechos de corrupción.

De inicio, se recuerda que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, tiene la función de investigación y persecución de los **delitos establecidos en la Sección Cuarta del Libro Segundo del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo**, que sean considerados actos de corrupción cometidos por personas servidoras públicas en el desempeño de su empleo, cargo o cometidos por particulares, así como todos aquellos previstos en leyes especiales de competencia estatal.

A la luz de lo anterior y para cumplir con ese objetivo, las Unidades IAP se constituyen como órganos ministeriales que serán las encargadas de investigar y perseguir por conducto de las personas Fiscales del Ministerio Público adscritas, los delitos por hechos de corrupción.

Luego, en términos del artículo 23, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción quintanarroense, las Unidades IAP están facultadas para investigar y perseguir por conducto de sus Fiscales del Ministerio Público, todos los hechos probablemente constitutivos de delitos de corrupción, que en congruencia con el ámbito competencial de la Fiscalía Especializada, será respecto de todos los delitos establecidos en la Sección Cuarta del Libro Segundo del

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo²⁶, esto es, las conductas que son considerados actos de corrupción cometidos por personas servidoras públicas en el desempeño de su empleo, cargo o cometidos por particulares, así como todos aquellos previstos en leyes especiales de competencia estatal.

A la luz de lo anterior, es pertinente desglosar el catálogo sobre el cual las Unidades IAP, en ejercicio de la atribución reconocida en la norma impugnada y conforme a su ámbito competencial legalmente reconocido, podrán solicitar la localización geográfica de personas, por tratarse de delitos relacionados con hechos de corrupción.

La sección cuarta intitulada “Delitos contra el Estado”, del libro segundo, del Código Penal quintanarroense tipifica los siguientes hechos delictivos:

- Título Primero “Delitos contra la Seguridad Interior del Estado”
 - Sedición (artículo 200)
 - Motín (artículo 201)
 - Rebelión (artículo 202)
 - Terrorismo (artículo 203)
 - Sabotaje (artículo 204)
- Título Segundo “Delitos Contra la Administración Pública cometidos por Servidores Públicos”
 - Uso ilícito de atribuciones y facultades del servicio público (artículo 207, 207 bis)
 - Ejercicio abusivo de funciones (artículo 208)
 - Tráfico de influencias (artículo 209)
- Título Tercero “Delitos contra la administración Pública”
 - Promoción de conductas ilícitas cohecho y distracción de recursos públicos (artículo 210 a 212)

²⁶ Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la corrupción del Estado de Quintana Roo.

- Desobediencia y resistencia de particulares (artículo 213 a 218)
- Quebrando de sellos (artículo 218)
- Usurpación de funciones del servicio público (artículo 220)
- Violación de órdenes de protección (artículo 220 bis a 220 Quáter)
- Uso indebido de los servicios de emergencia (artículo 220 Quinquies)
- Venta y/o distribución ilícita de bebidas alcohólicas (artículo 220 Sexies)
- Título Cuarto “Delitos contra la Administración de Justicia)
 - Fraude procesal (artículo 221)
 - Falso testimonio (artículo 222 y 223)
 - Denuncias falsas (artículo 224)
 - Evasión de presos (artículo 225 a 229)
 - Quebranto de penas no privativas de libertad y medidas de seguridad (artículo 230)
 - Encubrimiento (artículo 231 a 234 Ter)
 - Delitos de abogados, defensores y litigantes (artículo 235)
 - De la omisión de las órdenes de protección (artículo 235 bis)
 - Delitos contra los principios del sistema penal acusatorio (artículo 235 Ter)
- Título Quinto “Delitos contra la economía Pública Estatal”
 - Delitos contra la riqueza forestal del Estado (artículo 236 y 237)
- Título sexto “Delitos contra la Administración Pública”
 - Ejercicio ilícito del servicio público (artículo 238)
 - Incompatibilidad de labores (artículo 240 y 241)
 - Delitos contra el buen despacho de la administración (artículo 242 y 243)
 - Coalición indebida (artículo 244)
 - Infidelidad de custodia de documentos (artículo 245)
- Título séptimo “Irresponsabilidad en el Desempeño de Empleo, Cargo o Comisión”
 - Abandono de Empleo (artículo 246 y 247)

- Negligencia en el Desempeño de Función o Cargo (artículo 248 a 250)
- Irresponsabilidad de los Servidores Públicos de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado (artículo 250 Bis y 251)
- Título Octavo “Delito de Abuso de Autoridad”
 - Aprovechamiento Ilícito del Poder (artículo 252 a 254)
- Título Noveno “Delito de Responsabilidades por Lucro Indebido”
 - Cohecho (artículo 255)
 - Peculado (artículo 256)
 - Concusión (artículo 257 y 258)
 - Intimidación (artículo 259)
 - Enriquecimiento Ilícito (artículo 259 Bis)
- Título Décimo “Delitos en Materia Electoral”
 - Diversas conductas (artículo 265)
- Título décimo primero “Delitos Contra el Desarrollo Urbano” (artículo 268 a 272)

Como se advierte, el catálogo de delitos que, en términos del artículo 2 de la Ley Orgánica impugnada, puede conocer e investigar la Fiscalía Especializada es amplísimo, con la observación que los hechos que se investigan tienen que estar relacionados con hechos de corrupción.

Es justamente por esa razón que este Organismo Nacional considera que la atribución reconocida para las Unidades IAP es muy amplia, pues permite que se solicite la localización geográfica de personas en cualquiera de los delitos que fueron enlistados con antelación sin que necesariamente exista certeza de la participación de la persona que se investiga y, segundo, que los hechos probablemente delictivos sean realmente gravosos que justifiquen la injerencia de la autoridad al derecho de privacidad e intimidad de las personas al solicitar su ubicación exacta, sino que podrá ser aplicada indiscriminadamente siempre que a juicio de la autoridad

ministerial “sea necesario” por tratarse de cualquiera de los delitos ya enunciados, y sin que realmente sea imperiosa la geolocalización.

Así, de la interpretación sistemática de los artículos 2, 22 y 23, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción quintanarroense, se advierte que la atribución de solicitar la localización en tiempo real de personas no se aplicará en supuestos o casos excepcionales, sino por el solo hecho de tratarse de cualquiera de los delitos enlistados previamente, aun cuando no sea jurídicamente posible que tal conducta se relacione con hechos de corrupción, como, por ejemplo: quebrantamiento de sellos o abandono de empleo, por mencionar algunos.

En esa virtud, y toda vez el acto de investigación en estudio sí incide en el derecho a la intimidad de las y los gobernados, en los casos de **delitos menores o que no ponen en alto riesgo la vida, integridad y seguridad de las personas**, no se cumple con la proporcionalidad en sentido estricto, porque la afectación al derecho es mucho mayor a la importancia del fin perseguido. En otras palabras, en esos supuestos, no se justifica una invasión a la privacidad, ni siquiera en aras de la prevención, investigación y persecución de esos delitos.

Por lo tanto, para que la medida superara el test de proporcionalidad, debería de restringida sólo a los delitos más gravosos para la población o en los supuestos de **urgencia**, esto es:

- cuando **se pongan en riesgo la vida o integridad física** de las víctimas del delito o,
- cuando **exista riesgo de que se oculte o desaparezca el objeto del delito**, en los que la geolocalización, por sus características y la información que provee, juega un papel central o fundamental en la investigación del delito.

Sobre este último punto, no se desconoce por parte de esta Comisión Nacional que es posible que existan supuestos en los que algún delito relacionado con hechos de corrupción sí amerite la localización en tiempo real de la persona a quien se le imputa la probable comisión del delito, no obstante, para la procedencia de la medida se tiene que atender al caso específico en el que se colme alguno de los dos supuestos arriba señalados, a fin de garantizar que la medida sea proporcional al

nivel de injerencia en relación al bien jurídico protegido, más no prever una facultad –como la impugnada– **tan amplia y abierta en función del gran número de delitos en los que se puede aplicar.**

En suma, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma impugnada no supera la última grada del *test*, primero, en virtud de que es sumamente amplia y permite su utilización indiscriminada; segundo, pues derivado de lo anterior, se podrá solicitar en supuestos que, en función a la gravedad, podrían no ameritar tal grado de injerencia por parte de una autoridad Estatal sin que se ponga en riesgo la vida o integridad física de las víctimas del delito, ni exista riesgo de que se oculte o desaparezca el objeto del delito, menos aún si tampoco se trata de un delito considerado como grave en función al daño o puesta en peligro del bien jurídico tutelado.

Este tema ya ha sido analizado por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación –al menos– al fallar las acciones de inconstitucionalidad 32/2012²⁷, así como la 10/2014 y su acumulada 11/2014²⁸, en cuyos asuntos –en lo que interesa– determinó esencialmente que la geolocalización de personas es constitucional siempre y cuando sea utilizada de manera excepcional, pues su ejercicio no procede indiscriminadamente, sino únicamente en aquellos casos en que cuente con elementos suficientes que hagan probable la comisión de delitos de gravedad o particular trascendencia, que al tratarse de casos de tal magnitud, el uso de la medida es de urgente necesidad, por lo que se torna prioritario el actuar con oportunidad y que, **de no ubicarse en estos casos, será necesaria una autorización judicial previa**, parámetros que en el presente caso no acontecen en virtud de que se aplicará para un amplio número de delitos y, además, podrían ser hechos que no se constituyen como graves ni ocasionen un fuerte daño al bien jurídico tutelado.

Por todas esas consideraciones, se concluye que el artículo 23, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción quintanarroense deviene inconstitucional, toda vez que, derivado de su amplitud, permite que se afecte el derecho a la privacidad e intimidad de las personas de manera injustificada.

²⁷Resuelta en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 16 de enero de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

²⁸ Resuelta en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

SEGUNDO. Los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo, prevén la atribución en favor de las personas titulares de la Fiscalía Especializada, así como de las Unidades adscritas a la misma, de hacer uso de diversos medios de apremio con el objetivo de hacer cumplir sus determinaciones.

Tomando en cuenta la naturaleza y competencia de las autoridades facultadas para el establecimiento de los medios de apremio en la persecución de delitos, se considera que se constituyen como actos procedimentales en materia penal, razón por la cual se trata de materias ya reguladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Consecuentemente, las normas impugnadas vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, dado que fueron emitidos por un órgano legislativo que es incompetente para tal fin, toda vez que lo relativo al procedimiento penal se encuentra reservado al Congreso federal, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Norma Fundamental.

En este segundo concepto de invalidez se expondrán las razones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas impugnadas son incompatibles con el andamiaje constitucional.

Concretamente, se estima que al establecer los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo, el legislador local actuó fuera del marco constitucional que tiene conferido, pues los medios de apremio en materia penal, como actos procesales, únicamente pueden ser regulados por el Congreso de la Unión a través del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Defendemos al Pueblo

Ahora bien, para sustentar esa conclusión, el estudio se llevará a cabo conforme a la siguiente estructura: primero, es indispensable recordar la importancia del derecho a la seguridad jurídica y el principio legalidad aplicable al legislador como creador de normas; posteriormente, se analizará si las disposiciones impugnadas fueron expedidas o no por un órgano constitucionalmente facultado.

A. Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, respecto la creación de normas.

En el primer concepto de invalidez ya se expuso el contenido y alcance del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por lo que, a efecto de evitar repeticiones innecesarias, se solicita que ese Alto Tribunal Constitucional tenga por reproducidas todas las consideraciones que ya fueron precisadas.

No obstante, conviene recordar que el espectro de protección que otorgan los principios de legalidad y seguridad jurídica no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo su empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

De lo anterior se desprende que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **también se hacen extensivos al legislador**, al ser el 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 tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

De acuerdo con lo hasta aquí explicado, es posible resumir que uno de los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica es, precisamente, cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por haber sido emitidas por una autoridad incompetente

En el subapartado precedente se explicó que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen de conformidad con lo que dispone la Constitución Federal, lo que significa que deben ajustar su actuación al ámbito de sus atribuciones; y que, en el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultada.

Este Organismo Nacional estima que dicho mandato constitucional fue inobservado por el Congreso del estado de Quintana Roo, al establecer los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para esa entidad federativa, toda vez que los medios de apremio ahí regulados versan sobre actos procedimentales que necesariamente tienen que ser reguladas por el legislador federal, al constituirse como normas en materia adjetiva penal, cuya reglamentación fue conferida exclusivamente al Congreso de la Unión por el Texto Supremo del Estado Mexicano.

Para sustentar lo anterior, es imperativo recordar que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal²⁹ establece que **el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la legislación única en materia procedimental penal**, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, **que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común**; esto es, que las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquéllas de los estados y la Ciudad de México.

De lo anterior se advierte que es el Congreso de la Unión el único órgano colegiado que cuenta con la atribución para expedir la legislación única en la materia procedimental penal³⁰, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para regularla.

²⁹ “ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...) XXI. Para expedir: a) a b) (...) c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

(...)”

³⁰ “Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Transitorios. (...) Segundo. La legislación única en las materias

En acatamiento a lo anterior, se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, el cual establece en su artículo 1° que **sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana** para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

De ahí que conforme al espíritu de la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de nuestra Norma Fundamental, se busca que las reglas a seguir en dichas instituciones penales sean homogéneas en todo el país, siendo únicamente el Código Nacional de Procedimientos Penales el instrumento que las contenga, pues se insiste que están íntimamente relacionadas con adecuado desarrollo del procedimiento penal.

Ahora bien, para identificar qué comprende la materia procedimental penal, debemos acudir al contenido del propio Código Nacional, por ser en éste donde el legislador federal dio cumplimiento a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución.

El artículo 2° de dicha codificación prevé que sus disposiciones tienen por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, por lo que todos los aspectos que se ubiquen dentro de los rubros ahí regulados no pueden ser parte de las normas estatales, en tanto son de observancia general en toda la República dado su carácter nacional.

Es decir, en dicho ordenamiento nacional se prevén todas las reglas que regulan el procedimiento penal en nuestro país y que bajo ningún supuesto pueden ser modificadas o alteradas por las legislaturas locales, ya que generarían una doble regulación sobre un mismo tema, ocasionando incertidumbre jurídica tanto para los operadores jurídicos como a los gobernados.

procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis. (...)"

Sentadas esas bases — y como se adelantó — esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica en estudio, fueron expedidos por una autoridad que **no cuenta con atribuciones constitucionales para hacerlo**, ya que su contenido material se constituye como un acto de naturaleza procesal penal que solo puede ser regulado por el Congreso de la Unión, en contravención al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para evidenciar la inconstitucionalidad denunciada, es pertinente recordar el texto de las normas en estudio:

“Artículo 43. El Titular de la Fiscalía Especializada y los Titulares de las Unidades adscritas a la misma, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones:

I. Amonestación;

II. Multa de veinte a mil veces el valor diario de la U. M. A. tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;

III. Auxilio de la fuerza pública, o

IV. Arresto hasta por treinta y seis horas.

Artículo 44. La resolución que determine la imposición de medios de apremio deberá estar fundada y motivada.

La imposición del arresto sólo será procedente cuando haya mediado apercibimiento del mismo y éste sea debidamente notificado a la parte afectada. El Ministerio Público podrá dar vista a las autoridades competentes para que se determinen las responsabilidades que en su caso procedan en los términos de la legislación aplicable.”

Como se observa, las disposiciones en estudio otorgan la facultad tanto para la persona titular de la Fiscalía Especializada, como de las Unidades adscritas a ese órgano procurador de justicia, para imponer medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, los cuales serán: a) amonestación, b) multa, c) auxilio de la fuerza pública o d) arresto.

Asimismo, precisan que la resolución que sea tomada por las autoridades de mérito deberá estar fundada y motivada; además de que, como regla general, el arresto solo procederá previo apercibimiento debidamente notificado y que, el “Ministerio Público” podrá dar vista a las autoridades competentes para que actúen conforme a sus atribuciones.

Entonces, de la interpretación armónica y sistemática de las normas impugnadas, el punto en común radica en que se trata de medios de apremio que tienen el objetivo de que la Fiscalía Especializada y sus Unidades respectivas hagan exigibles sus determinaciones.

Ahora, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica impugnada, la Fiscalía Especializada es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio y autonomía presupuestal; **con las facultades previstas constitucionalmente al Ministerio Público y tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos** establecidos en la sección cuarta del libro segundo del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que sean considerados actos de corrupción cometidos por las personas servidoras públicas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión o cometidos por particulares, así como todos aquellos previstos en leyes especiales de competencia estatal.

Así, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 2, 43 y 44 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo, se desprende que los medios de apremio referidos serán impuestos para cumplir con las decisiones de la Fiscalía Especializada o de sus Unidades en temas relacionados con la investigación de algún hecho delictivo, por lo que, indudablemente, **tienen naturaleza de actos procedimentales en materia penal.**

Justamente, al ser materia procedimental penal, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé en su capítulo IX intitulado “Medios de Apremio” de su Título IV denominado “Actos procedimentales”, lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 104. Imposición de medios de apremio

El Órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones:

I. El Ministerio Público contará con las siguientes medidas de apremio:

a) Amonestación;

b) Multa de veinte a mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;

c) Auxilio de la fuerza pública, o

d) Arresto hasta por treinta y seis horas;

II. El Órgano jurisdiccional contará con las siguientes medidas de apremio:

a) Amonestación;

b) Multa de veinte a cinco mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;

c) Auxilio de la fuerza pública, o

d) Arresto hasta por treinta y seis horas.

El Órgano jurisdiccional también podrá ordenar la expulsión de las personas de las instalaciones donde se lleve a cabo la diligencia.

La resolución que determine la imposición de medidas de apremio deberá estar fundada y motivada.

La imposición del arresto sólo será procedente cuando haya mediado apercibimiento del mismo y éste sea debidamente notificado a la parte afectada.

El Órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán dar vista a las autoridades competentes para que se determinen las responsabilidades que en su caso procedan en los términos de la legislación aplicable.

Como se observa, la legislación nacional ya prevé la posibilidad de imponer medidas de apremio en el procedimiento penal, a efecto de que se cumplan las determinaciones tanto del órgano jurisdiccional, como del Ministerio Público.

Ahora, del contraste de las normas impugnadas, a la luz de las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que el Congreso del Estado de Quintana Roo replicó el contenido de la legislación nacional a su legislación local, salvo por lo que hace a los medios de apremio y reglas aplicables para los órganos jurisdiccionales.

Defendemos al Pueblo

Sin embargo, este Organismo Autónomo estima, en principio, que resulta innecesaria la regulación combatida, aun siendo –esencialmente– igual, pues es incuestionable que en la aplicación de la norma los operadores jurídicos, en términos del artículo 2° del ordenamiento Nacional, están obligados a observar las reglas ahí previstas en todo el desarrollo del proceso penal respectivo, particularmente, respecto de los actos procedimentales; máxime que ese Tribunal Constitucional ha manifestado que no es constitucionalmente válido ni siquiera reiterar cuestiones ya previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por lo tanto, **resulta indisponible para el Congreso del estado de Quintana Roo, e incluso innecesario, que regule cuestiones relacionadas con la imposición de medios de apremio**, como actos procedimentales en materia penal, pues como se ha expuesto, el Código Nacional de la materia ya regula lo concerniente a esa temática.

En esa línea, toda vez que las disposiciones impugnadas reglamentan aspectos que ya se encuentran regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales y que en todo caso, se trata de materia de competencia exclusiva del Legislador Federal; la sola existencia de los preceptos cuestionados genera inseguridad jurídica a los operadores jurídicos y gobernados, pues se trata de preceptos que fueron emitidos por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad.

Lo anterior, pues como ya quedó evidenciado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad de creación normativa única en materia procedimental penal para el Poder Legislativo Federal, siendo que **su aplicación atañe tanto a la Federación como a las entidades federativas**, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

En todo caso, las legislaturas locales únicamente tienen capacidad –desde el punto de vista constitucional– para ejecutar las disposiciones de la legislación única emitida por el Congreso de la Unión para efecto de la implementación de aquella o para regular temas orgánicos que le estén relacionados.

Por ende, los Estados dejaron de estar habilitados para legislar respecto de esos supuestos o instituciones penales, toda vez que, tal como el Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido, las normas en materia de procedimientos penales no pueden formar parte de las leyes estatales, ni siquiera en forma de reiteración³¹, en razón de que esas disposiciones se encuentran reguladas en el Código Nacional, el cual es de observancia general en toda la República para todos los delitos, sean de competencia de los órganos jurisdiccionales federales o locales.³²

³¹ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 12/2014, resuelta en sesión del Pleno el siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, página 44.

³² Código Nacional de Procedimientos Penales. “ Artículo 1o. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.”

Es así que no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales para regular cuestiones que corresponden a la legislación nacional de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para la correcta aplicación de las normas penales procedimentales.

Por todo lo anterior, es inconcuso que el Congreso quintanarroense legisló sobre cuestiones procesales penales que ya se encuentran reguladas o son materia del Código Nacional de Procedimientos Penales y que, además, carece de habilitación constitucional para establecerlas, lo cual constituye una transgresión del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad.

En un sentido similar se pronunció ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en la cual argumentó que a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinadas materias, por ejemplo, la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, entre otros, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional.³³

Ello, pues con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional del 09 de octubre de 2013, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, y hasta en tanto entrara en vigor la legislación única, podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.³⁴

En el mismo tenor, en la acción de inconstitucionalidad 15/2015 se sustentó un criterio similar respecto de las facultades de los Congresos locales para legislar en materia procedimental penal según el artículo 73, fracción XXI, inciso c), al prever que esa norma constitucional establece que el Congreso de la Unión será competente

Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta en sesión del Pleno el 7 de julio de 2015, por unanimidad de once votos. Además, la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017. En un sentido análogo, las resoluciones del Pleno de ese Tribunal Constitucional respecto de las acciones de inconstitucionalidad 105/2017, 126/2017 y 39/2018, y 17/2018, entre otras

³³ Resuelta en sesión pública del 07 de julio de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, pp. 42

³⁴ *Idem*

para expedir la legislación única en materia de procedimiento penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, **excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.**³⁵

Por ende, en términos de tal precepto constitucional, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban –en términos del artículo 124 de la Constitución Federal–, para legislar en esas materias, pues como se recordará, dicha modificación constitucional tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.³⁶ Dichas consideraciones han sido sustentadas y reiteradas en las acciones de inconstitucionalidad 106/2014, 107/2014, 29/2015 y recientemente la 45/2019 y 7/2021, entre otras.

Es por ello que en el caso que nos ocupa, resulta inconcuso que las disposiciones impugnadas vulneran el parámetro de regularidad constitucional, pues el Congreso del Estado de Quintana Roo emitió disposiciones sin contar con la facultad para hacerlo.

Además de que, ante la regulación de la imposición de los medios de apremio en el ordenamiento nacional, el Congreso de la Unión únicamente dejó a **los congresos locales una facultad que se reduce o acota para legislar en su ordenamiento local, disposiciones orgánicas complementarias y aquellas que resulten necesarias para la implementación de la referida codificación nacional adjetiva penal.**

Por lo tanto, no se admite que las normas impugnadas puedan ser consideradas como alguna disposición que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional, ya que regula cuestiones propias de la materia que, incluso, ya se encuentran reguladas en la legislación nacional.

Por todo lo anterior, este Organismo Nacional sostiene que los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo norman cuestiones que son objeto de regulación expresa por el Congreso de la Unión a través del Código Nacional de Procedimientos Penales; lo que significa que son inválidas de origen, al haber sido expedidas por una autoridad

³⁵ Sentencia dictada en la sesión pública correspondiente al 17 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, pp. 36 y 37.

³⁶ *Idem*

legislativa que carece de sustento constitucional para emitirlas, vulnerando así el derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad.

TERCERO. El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo establece el sistema de responsabilidades administrativas aplicable a las personas servidoras públicas adscritas a dicho organismo de procuración de justicia.

No obstante, omitió señalar cuáles serán consideradas faltas graves o no graves, lo cual rompe con las bases constitucionales contenidas en el artículo 109, fracción III, de la Ley Suprema, generando incertidumbre a los destinatarios de las normas sobre las autoridades competentes para conocer de ellas, el procedimiento aplicable, así como las sanciones a imponerse.

Este Organismo Nacional considera que el sistema normativo creado por el Congreso del estado de Quintana Roo en la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de esa entidad federativa, no se ajusta a las reglas constitucionales en materia de responsabilidades administrativas, lo que genera incertidumbre jurídica tanto para las personas servidoras públicas a las que se les imputa la posible comisión de una posible falta administrativa, como a las autoridades encargadas de su aplicación.

Para evidenciar el vicio en el que incurre el artículo 45 en combate, el presente concepto de invalidez se conformará de la siguiente manera: primero, se abundará sobre las bases y regulación constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y, posteriormente, se sustentarán los motivos por las que este Organismo Autónomo estima que la norma en estudio no se ajusta a la Ley Fundamental.

A. 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 artículos³⁷ de nuestra Constitución Federal a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.³⁸

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 materia³⁹.

Es así como 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 graves⁴⁰.

³⁷ 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.

³⁸ Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Idem*.

Ahora bien, la Norma Fundamental en su Título Cuarto, especialmente en la fracción III del artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos, del cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado las siguientes **bases mínimas que todo régimen en la materia debe observar**⁴¹:

- a) La noción de quien se reputa como servidor público contenida en el artículo 108 constitucional, y la obligación de todo servidor público de presentar su declaración patrimonial y de intereses.
- b) La premisa de que las sanciones administrativas de los servidores públicos se aplicarán por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; por ende, el diseño de las respectivas faltas deberá desarrollarse con relación a la vulneración de uno o más de dichos principios.
- c) La regla de que las faltas administrativas serán sancionadas con amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como con sanciones económicas.
- d) La pauta de que las sanciones económicas deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.
- e) La regla de que los procedimientos para la investigación y sanción de los referidos actos u omisiones deben estar previstos en una ley.
- f) **La necesidad de distinguir entre faltas graves y no graves y de contemplar sanciones y procedimientos apropiados a cada caso.**
- g) El requerimiento de establecer en la ley los supuestos y procedimientos aplicables para impugnar la clasificación de las faltas administrativas no graves.

⁴¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 260/2020 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de julio de 2022, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrs. 272-282.

- h) El principio de que no pueden imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.
- i) La previsión contenida en el artículo 114 constitucional de que será la ley donde deban señalarse los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones.
- j) La regla de que cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a 7 años.

Asimismo, y para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIV-V, faculta 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.

Como se puede desprender de lo anterior, con la reforma constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción –entre otras cosas– se establecieron los principios constitucionales que rigen la materia de responsabilidades de los servidores públicos, y se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir una ley encargada de desarrollar los principios y bases contenidas en el Título Cuarto de la Ley Suprema, con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y, principalmente, eficiencia al referido Sistema.

A la luz de 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 de la materia que regula.

Es importante destacar que la 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.

Asimismo, 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.

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.**

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

En otras palabras, si bien el régimen constitucional confiere competencia legislativa a las entidades federativas 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 innegable que esa facultad legislativa está sujeta al reparto competencial que fije el Congreso de la Unión en la respectiva Ley General, pues el propósito del constituyente permanente fue mantener cierta condición de concurrencia legislativa.

En tal sentido, el nuevo modelo de concurrencia de distribución competencial delegada al legislador federal ordinario o concurrencia relativa, permite que los

Estados expidan legislación relacionada con el referido régimen; e incluso, existe un mandato expreso para que las entidades federativas expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para ajustar su régimen local de responsabilidades administrativas a lo previsto en la Ley General que, en la materia, expida el Congreso de la Unión, siempre que no se aparten de la distribución competencial prevista en la citada Ley General, así como a la regla de congruencia y no contradicción con dicho ordenamiento⁴².

Esto último significa que las entidades federativas deben ser acordes a lo previsto en las Leyes Generales relativas al Sistema Nacional Anticorrupción, pues en ellas se contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa, pues de lo contrario, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, de ahí que los legisladores locales no deben modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales⁴³.

Hasta lo aquí apuntado, el análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 2015, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los procesos legislativos inherentes, denota un ánimo extraordinario de homologar a nivel nacional, el régimen federal y los regímenes locales aplicables.

Por ello es que la referida Ley General no contiene propiamente preceptos que deriven en las legislaturas estatales, espacios amplios de configuración legislativa, por lo que existe mínimo espacio para la adecuación y, en su caso, sólo en los aspectos necesarios para lograr en los Estados la efectiva aplicación o instrumentación de lo dispuesto por la Ley General.

Como ese Tribunal Pleno lo ha sostenido, la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión sólo preserva una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un sistema homogéneo de responsabilidades administrativas, sin mayores espacios

⁴² Cfr. Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, párr. 75.

⁴³ Sentencias dictadas en las controversias constitucionales 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019, resueltas el 28 de mayo de 2020.

para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella⁴⁴.

Lo anterior no significa que las legislaturas estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas; no obstante, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables⁴⁵.

B. Inconstitucionalidad del artículo 45

Expuesto el parámetro de regularidad constitucional que a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta aplicable, ahora corresponde evidenciar si el artículo combatido de la Ley en estudio rompe con las bases constitucionales establecidas por el Poder Reformador en materia de responsabilidades administrativas.

En la disposición en cuestión, el legislador local estableció el régimen de responsabilidades aplicable a las personas servidoras públicas de la Fiscalía Especializada. Para mayor precisión, el texto de la norma es el siguiente:

“Artículo 45. A las y los servidores públicos de la Fiscalía Especializada, les serán aplicables las faltas administrativas, sanciones y medios de impugnación, previstos en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Quintana Roo y sus Municipios, así como en las disposiciones jurídicas aplicables que regulen el régimen especial al que están sujetos por formar parte de una institución de procuración de justicia.”

En su caso, serán causas de responsabilidad administrativa, además de las previstas en la Ley de la materia:

I. Incumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación de los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares;

II. Realizar conductas que atenten contra los fines, objetivos y atribuciones de los Agentes del Ministerio Público o contra la función de procuración de justicia en el combate a la corrupción;

⁴⁴Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, *op. cit.*, párr. 91.

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 92.

III. *Aceptar o ejercer consignas, encargos o comisiones o cualquier acción que implique subordinación indebida respecto de alguna persona, de la misma Fiscalía Especializada o ajena, u otra autoridad;*

IV. *Distraer de su objeto para uso propio o ajeno, el equipo, recursos, elementos materiales o bienes asegurados bajo su custodia o de la institución;*

V. *Omitir solicitar los dictámenes periciales correspondientes;*

VI. *Abstenerse de llevar a cabo aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos del delito y en su caso, omitir solicitar el decomiso cuando así proceda en términos de lo que establezcan las leyes;*

VII. *Intervenir indebidamente en asuntos que competan legalmente a otros servidores públicos u órganos de la Fiscalía Especializada;*

VIII. *Actuar con negligencia en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;*

IX. *Impedir en las actuaciones de procuración de justicia en delitos de corrupción, que los interesados ejerzan los derechos que legalmente les correspondan;*

X. *Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;*

XI. *No cumplir con los principios rectores previstos en el artículo 3 de esta ley;*

XII. *Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;*

XIII. *Dejar de desempeñar las atribuciones o labores que tenga a su cargo, sin causa justificada;*

XIV. *Ejercer el cargo correspondiente sin cumplir con alguno de los requisitos de permanencia que establezca esta ley o su Reglamento, y*

XV. *Retrasar u obstaculizar los trámites y observancia de la Ley a que esté obligado;"*

De la norma transcrita se desprende que:

- Se sujetan a dos regímenes aplicables para las personas servidoras públicas de la Fiscalía Especializada en materia de responsabilidades administrativas:
 - El previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del estado de Quintana Roo y sus Municipios.
 - El régimen especial al que están sujetos por formar parte de una Institución de procuración de justicia.

- Establecimiento de 15 supuestos (adicionales a los previstos en la Ley General de la materia) que serán considerados como causas de responsabilidad administrativa.

Sin embargo, a juicio de este Organismo Nacional, el legislador local rompe con las pautas generales y bases constitucionales que rigen en materia de responsabilidades de los servidores públicos, constituyéndose como una transgresión al derecho a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad, así como de supremacía constitucional, pues **no establece una clasificación entre las faltas que serán consideradas como graves y no graves.**

En efecto, el artículo 45 de la Ley en estudio enlista quince conductas que serán consideradas como faltas administrativas cuando sean llevadas a cabo por personas servidoras públicas adscritas a la Fiscalía Especializada. No obstante, el Congreso quintanarroense omitió clasificar las conductas en función de su gravedad, a pesar de que es un presupuesto necesario exigido en la Constitución General.

En ese orden de ideas, es evidente que el catálogo establecido por el Congreso del estado de Quintana Roo no se encuentra clasificado en función de la gravedad de las conductas prohibidas, sumado a que no se identifica en el precepto reclamado ni en ninguna otra disposición de la ley de forma cierta, cuál o cuáles de todas las hipótesis que describe son consideradas graves o no graves.

Conviene precisar que la Ley impugnada solamente prevé en su artículo 35 que será el Órgano Interno de Control⁴⁶ quien tendrá la responsabilidad de la fiscalización, vigilancia y control del uso, manejo y destino de los recursos, así como del desempeño del personal de la Fiscalía Especializada, además de que tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía Especializada; sin que ello resuelva útil para subsanar la omisión advertida, toda vez que no especifica cuáles conductas serán consideradas graves o no graves, o cómo se llevará a cabo esa clasificación ni bajo qué criterios.

Lo omisión anterior rompe con el esquema que previó el Poder Reformador de la Constitución, pues se reitera que conforme a la Ley Fundamental existe un claro

⁴⁶ Véase la regulación realizada en el Capítulo IV intitulado “Del Órgano Interno de Control, integrado por los artículos 35 al 42 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo.

mandato referente a que ese tipo de faltas deben ser clasificadas en función de su gravedad. Ello no es una cuestión de mera formalidad, pues se trata de un **elemento esencial para fines procesales, necesarios para fincar la responsabilidad, e incluso para otorgar certidumbre jurídica a los sujetos a quienes se les atribuye una responsabilidad de esta naturaleza, ya que no conocerán los criterios que emplea la autoridad competente para catalogar una conducta como grave o no grave, los cuales incluso podrían trascender para la valoración de la imposición de la sanción.**

A mayor abundamiento, la importancia de clasificar las faltas de las personas servidoras públicas en graves y no graves radica en que resulta **indispensable** para:

- ✓ fines procesales (autoridad competente para la sustanciación y resolución, por ejemplo),
- ✓ establecimiento de la respectiva sanción, e
- ✓ incluso, para los fines de prescripción contemplados en el artículo 114 de la propia Constitución Federal.

La inexistencia de esa categorización de infracciones según su gravedad supone problemas serios de aplicación, dotando a las autoridades de completa discrecionalidad para proceder en cualquiera de los presupuestos arriba indicados, siendo el único perjudicado el sujeto a quien se imputa algunas de las conductas descritas en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo.

En conclusión, toda vez que en la ley no existe dicha categoría de faltas, se deja en incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma, pues los servidores públicos infractores no sabrán con certeza cómo será clasificada la conducta cometida, entre otras cuestiones trascendentales vinculadas con la imposición de la sanción; por su parte, los aplicadores de las normas podrán actuar con discrecionalidad para calificar la conducta según estimen que es graves o no graves y para imponer sanciones que pudieran resultar desproporcionadas o inaplicables en atención a la naturaleza de la falta de que se trate, por lo cual es evidente que el vicio de inconstitucionalidad advertido en el artículo impugnado de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del estado de Quintana Roo permite que se actúe con arbitrariedad, dejando en estado de desprotección a los servidores públicos, en contravención al derecho de seguridad jurídica y 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 invalidez de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (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.

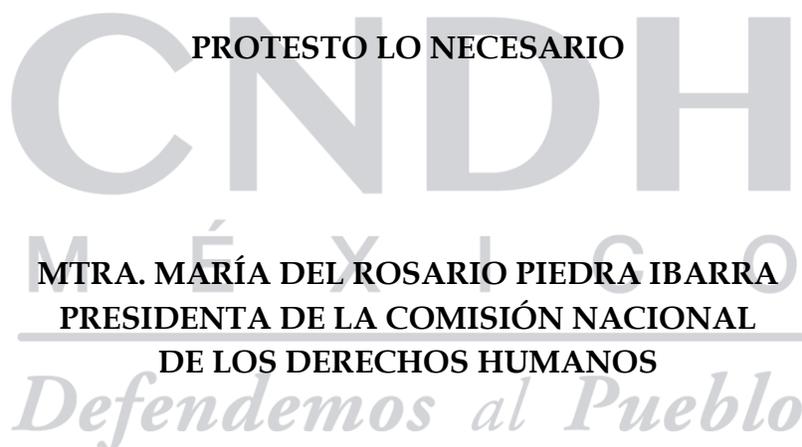
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad 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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



AHC