

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 111/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y Voto Concurrente de Minoría de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2019.

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de julio de dos mil veinte.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad **111/2019**, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**; y,

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado¹ el catorce de octubre de dos mil diecinueve, el entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos que a continuación se precisan:

2. **Autoridad emisora de la norma impugnada:**

- Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

3. **Autoridad promulgadora de la norma impugnada:**

- Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

4. **Normas impugnadas:**

Decreto número 357 por el que se expide la LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el trece de septiembre de dos mil diecinueve.

Artículos	• 23, fracción XXIII. • 35, fracción V. • 74, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”. • 74, fracción VII, excepto en la porción normativa “No estar suspendido”. • 75, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”. • 75, fracción VI excepto la porción normativa “no estar suspendido”. • 84, apartado A, fracción VIII, excepto en la porción normativa “no estar suspendido”. • 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”. • 85, apartado A, fracción XI excepto en la porción normativa “no estar suspendido”. • 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”. • 86, apartado A, fracción VIII excepto en la porción normativa “no estar suspendido”.
-----------	--

¹ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

5. **SEGUNDO. Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** La Comisión promovente señaló que los artículos cuya invalidez demanda, resultan violatorios de las siguientes disposiciones de orden constitucional y convencional:

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

6. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, refirió como derechos fundamentales vulnerados, los que a continuación se indican:

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

7. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señaló como apartado de introducción y conceptos de invalidez, los argumentos que enseguida se sintetizan:

Apartado Introductorio

- El medio de control de la constitucionalidad se promovió para garantizar los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, de acceso a cargo público, la libertad de trabajo, a la seguridad jurídica, así como los principios de presunción de inocencia, de reinserción social y de legalidad, los cuales se encuentran reconocidos en nuestra Ley Fundamental.
- La impugnación de los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V deriva del hecho de que posibilitan a las autoridades de la Fiscalía el **aseguramiento de bienes sin previa autorización judicial**.
- La impugnación de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, radica en que al exigir “no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa”, **transgreden el derecho a la presunción de inocencia**, al excluir a quienes son sujetos a un procedimiento de ese tipo, sin que medie una resolución al respecto; además de que al requerirse no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme, transgreden el **derecho de acceder a un cargo público**, en perjuicio de quienes ya han cumplido con la sanción correspondiente, obstruyendo además la posibilidad de reintegrarse a la sociedad.
- En cuanto a los artículos 74, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, 75, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”, y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, son **discriminatorios al exigir la calidad de ciudadanía mexicana por nacimiento**, anulando la posibilidad de que las personas mexicanas por naturalización puedan acceder a dichos cargos públicos, aunado a que poder exigir dicha calidad para determinados cargos es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Primer Concepto de Invalidez.

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

A. DERECHOS Y PRINCIPIOS QUE SE ESTIMAN VULNERADOS.**I. Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.**

- El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

II. Debido proceso.

- La Primera Sala ha sostenido que dentro de las garantías del debido proceso existen dos núcleos; el primero de ellos identificado como “núcleo duro”, el cual debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional; el segundo, se refiere a las garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado.
- Respecto al núcleo duro, la Primera Sala ha señalado que se compone de las garantías del debido proceso que aplican para cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional. Este conjunto de derechos son los que se han identificado como formalidades esenciales del procedimiento, que integra la “garantía de audiencia”, los cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva.
- Por su parte, el diverso núcleo de garantías, hace referencia comúnmente al elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Así, dentro de esta última categoría de instrumentos del debido proceso, se identifican dos especies:
- La primera, que corresponde a todas las personas, independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio.
- La segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras.

III. Presunción de inocencia.

- El principio de presunción de inocencia se encuentra reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Norma Suprema, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 11.1, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 8.2, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.
- La Primera Sala ha establecido que “(...) el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado (...)”.
- La obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales. En este entendido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha extendido el ámbito de protección de la presunción de inocencia no sólo en cuestión de procedimientos penales, sino a otras materias, particularmente la que corresponde al derecho administrativo sancionador.

B. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

- Partiendo del análisis de la reforma constitucional en materia procesal penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, el Tribunal Pleno consideró que la intervención de los jueces de control en la autorización de las técnicas de investigación es la regla y que sólo por excepción ésta no se requiere.
- Las normas impugnadas permiten: *“ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado.”*
- En palabras del Alto Tribunal: *“una afectación de esta naturaleza y alcances, por más que se trate de un acto de molestia (provisional) y no de privación (definitivo), restringe el derecho de propiedad y de seguridad jurídica de las personas y, por lo mismo, debe someterse al escrutinio y decisión de un juez imparcial que objetivamente determine sobre la procedencia de la medida a la luz de las circunstancias y hechos del caso.”*
- Las normas impugnadas resultan inconstitucionales, en virtud de que permiten que algunas de las unidades internas de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo puedan ordenar directamente el aseguramiento de bienes de las personas imputadas, **sin que se prevea la solicitud de autorización previa al órgano jurisdiccional correspondiente**.
- Debe tenerse especial atención al verbo rector de las normas controvertidas, pues éstas refieren que las autoridades tendrán la facultad de **“ordenar”** el aseguramiento de bienes, no así **“solicitar”** la implementación de dicha medida.
- Tampoco se advierte que, de alguna u otra forma, su aplicación esté sujeta a la autorización judicial previa, de ahí que se estime que las normas contravienen la jurisprudencia que sentó ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.

Segundo Concepto de Invalidez.

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

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

- La Comisión accionante estima que los artículos impugnados que establecen como requisito para ocupar ciertos cargos públicos en la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo **“no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa”**, así como **“no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme”** como servidor público, vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que cometieron una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido sancionadas con destitución o inhabilitación temporal.
- Señala que impedir el acceso a dichos cargos a las personas que se encuentran sujetas a un procedimiento, sin que haya sido acreditada su responsabilidad administrativa, vulnera el principio de presunción de inocencia.
- Menciona que existe incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los artículos 74, fracciones I, en la porción normativa *“por nacimiento”*, y VII, 75, fracciones I, en la porción normativa *“por nacimiento”*, y VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracciones I, en las porciones normativas *“por nacimiento”* y *“sin tener otra nacionalidad”*, y XI, y 86, apartado A, fracciones I, en la porción normativa *“por nacimiento”* y VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, toda vez que el contenido de esas disposiciones resulta discriminatorio y contrario al derecho a acceder a un cargo público, además, en algunos casos, a los principios de presunción de inocencia y reinserción social; así como las fracciones impugnadas de los artículos 74,

fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, resultan inconstitucionales, excepto en las respectivas porciones normativas que establecen como requisito “No estar suspendido” para ejercer los cargos en cuestión.

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

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

- La Comisión Nacional accionante estima que las normas son discriminatorias con base en categorías sospechosas, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentran bajo un procedimiento de responsabilidad administrativa o han sido en algún momento destituidos o inhabilitados pues quienes se encuentren, en las situaciones señaladas, serán excluidas de la posibilidad para desempeñar los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Fiscal del Ministerio Público, Policía de Investigación y Perito en la Fiscalía General quintanarroense.
- Aduce que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.
- Menciona que el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa.
- Indica que las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que, no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad; además, considera que esa situación forma parte de la vida privada de una persona en su pasado y proyección social, por lo que no es dable que por esa razón se excluya a las personas para participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, en ese sentido, una vez que la persona ha cumplido su sanción administrativa, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, pues ha quedado saldada su conducta lesiva.

➤ **Transgresión al principio de presunción de inocencia.**

- Señala que los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, al exigir no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa como requisito para ejercer los cargos referidos, generan una transgresión al principio de presunción de inocencia.
- Indica que esta Corte ha considerado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador.
- Expone que la obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su responsabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales. Así, el derecho o principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad.
- Precisa que la Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20, apartado B, fracción I, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su numeral 8.2, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.
- Menciona que se trata de personas que no han sido declaradas responsables administrativamente por un juez o por autoridad competente y que, por lo tanto, su falta de probidad o su reputación no ha sido comprobada.
- Aduce que las normas impugnadas generan un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición, y que por tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

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

➤ **Transgresión al derecho a ocupar un cargo público.**

- De una interpretación armónica y sistemática de los artículos 1°, 5° y 35 de la Constitución, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia.
- Menciona que el precepto 5° de la Constitución General, establece que cualquier persona, sin ningún impedimento, podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; con ello, es importante tener en cuenta que, en el marco de la Ley Fundamental, por ninguna razón se le impide a alguna persona que tenga la calidad ciudadana, dedicarse al empleo que sea de su preferencia.
- Las normas impugnadas, resultan contradictorias con la Constitución Federal al prohibir la libertad del trabajo y acceso a un cargo público a aquellas personas que hayan sido sancionadas administrativamente, pues no justifican de forma razonable dicha exigencia. Máxime que las obligaciones del Estado no solo emanan de la propia Ley Fundamental, sino también derivan de sus responsabilidades internacionales adquiridas en materia de derechos humanos.
- Indica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.
- Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las servidoras y los servidores públicos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.
- Ahora bien, el derecho al trabajo, como derecho humano de naturaleza social, se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal y, en aras de proteger su ejercicio en un plano de igualdad, el Estado mexicano tiene la obligación de remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en las mismas condiciones frente a otro conjunto de personas o grupo social.
- El derecho fundamental al trabajo, también involucra de manera específica en el caso concreto, el de acceder a un cargo público, el cual de igual forma debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados, como ocurre con la disposición impugnada.
- Estima que las disposiciones impugnadas que establecen como requisito no haber sido “destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, resultan inconstitucionales, puesto que las sanciones de destitución e inhabilitación proceden incluso por la comisión de una falta administrativa no grave, aunado a que, las personas que han sido sancionadas y han cumplido la misma, deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público, pues, como se ha expuesto, se trata de un derecho fundamental.
- **Esto significa que las personas que hayan sido suspendidas, destituidas o sancionadas** económicamente por la comisión de una falta administrativa grave o no grave, una vez que han cumplido con las mismas, no existe justificación para que se les impida ejercer los cargos en cuestión. Es así que tales requisitos resultan injustificados, desproporcionales y discriminatorios, pues las personas que ya cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.

- Por lo tanto, expone que establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de los cargos referidos todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que referidas personas aspirantes no son aptas para desempeñarse en los cargos de mérito.
- B. Discriminación por origen nacional. Artículos 74, fracción I, 75, fracción I, 85, apartado A, fracción I, y 86, apartado A, fracción I, en las porciones normativas que indican “por nacimiento”, de la Ley de Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.**
- Resulta excesiva e injustificada la exigencia de contar con la calidad de mexicano por nacimiento para ocupar los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito pues se coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellos connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento, lo que constituye concretamente una forma de discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1º constitucional. Si bien la Norma Fundamental establece la posibilidad de reservar determinados cargos y funciones a las personas mexicanas por nacimiento, dicha reserva debe cumplir con ciertos estándares.
- En consecuencia, las disposiciones impugnadas se traducen en medidas que discriminan a las personas mexicanas por naturalización en el acceso a cargos y funciones públicas que constitucionalmente no están reservadas a aquellas mexicanas por nacimiento, por lo que vulneran el derecho humano a elegir libremente un trabajo lícito, cuando cumpla con las condiciones de idoneidad y capacidades.
- Conforme al artículo 34 constitucional, son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Lo anterior se traduce en que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como a poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.
- 1. Reserva exclusiva de cargos públicos.**
- La Constitución General, en su artículo 32 señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que sólo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.
- Ahora bien, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio de éstos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.
- En este sentido, además de los casos expresamente señalados por la Constitución General, el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin embargo, la libertad de configuración legislativa no es absoluta, debiendo satisfacer el criterio de razonabilidad en relación con las funciones de los cargos de que se trate.
- Al respecto, ese Tribunal en Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta.
- De la lectura de la ley controvertida se advierte que los cargos referidos no justifican la restricción que imponen las normas, ya que ninguno de ellos resulta razonable, en virtud de que no buscan asegurar la soberanía y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, características que ha enunciado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para que esa distinción sea válida.

- Por lo tanto, las funciones que desempeñan las personas que ocuparán el cargo de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito en el estado de Quintana Roo, no persiguen la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, en virtud de que las mismas no guardan vinculación con ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la Soberanía Nacional o defensa de ésta, ni se corresponden con las atribuciones de los titulares de los Poderes de la Unión.
 - Esto es así pues las funciones del cargo de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito no van encaminadas a satisfacer una finalidad constitucionalmente válida para reservar el acceso únicamente a las personas mexicanas por nacimiento, como sería asegurar la soberanía o seguridad nacional, por lo que la norma impugnada, se constituye como una medida arbitraria que coloca a aquellas personas mexicanas por naturalización en una situación de discriminación.
 - Argumenta que la restricción que establecen las normas impugnadas para acceder a los cargos públicos referidos no es constitucionalmente válida, pues la distinción entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para ejercer un cargo debe necesariamente guardar vinculación con las funciones a desempeñar para asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 constitucional.
 - Aduce que las normas impugnadas vulneran el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.
 - Expone que, sobre este punto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la tesis de jurisprudencia P./J.11/2016 (10a.), de rubro ***“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.”***
 - En ese tenor, por regla general, no debe existir distinción entre las personas mexicanas por nacimiento y aquellas por naturalización, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal, así como los que, de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía nacional.
 - En este sentido, resulta inconstitucional restringirle a una persona naturalizada el acceso a los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito, por no poseer la nacionalidad mexicana por nacimiento, toda vez que no sólo se le está privando del derecho de acceso a los cargos públicos, del que es titular por gozar de la ciudadanía mexicana, sino que tal restricción sucede en atención a una situación totalmente discriminatoria, toda vez que la condición de ser mexicano por nacimiento no puede ser considerada como una “calidad” para efectos de dicho precepto constitucional, ya que no hace referencia a aptitudes, habilidades o idoneidades, por el contrario, alude a factores extrínsecos que no tienen nada que ver con las capacidades de una persona para desempeñar los cargos públicos.
- 2. Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1º constitucional.**
- El artículo 1º constitucional establece el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de éste, lo que constituye el principio de igualdad y la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.
 - La norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida, ya que el contenido integral de Ley de Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, se observa que tiene por objeto establecer las atribuciones, organización y funciones de la Fiscalía estatal, como organismo autónomo, así como a los órganos que la integran, para el despacho de asuntos que al Ministerio Público, la Policía de Investigación y los Servicios Periciales le fueron conferidos por su sistema jurídico local.

- Así, las normas impugnadas no resisten un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de las personas naturalizadas mexicanas en la selección de las personas que se desempeñarán como Vice Fiscal, Director General, Coordinador General, Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito en el estado de Quintana Roo, no obedece a ninguna razón objetiva, ya que el único criterio que se advierte de la ley para realizar la distinción es el origen nacional.
- En esta tesitura, la norma resulta discriminatoria, pues excluye, sin base constitucional, a la ciudadanía mexicana por naturalización del acceso a un cargo público, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los nacionales por nacimiento.
- Sobre estos aspectos destaca, la Recomendación General N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial².

8. **CUARTO. Registro y turno.** Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente con el número **111/2019**; y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

9. **QUINTO. Admisión y trámite.** Mediante diverso proveído de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Quintana Roo, para que rindieran sus respectivos informes.

10. **SEXTO. Informe del Poder Legislativo local.** Mediante escrito presentado el catorce de noviembre de dos mil diecinueve³, el Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, rindió informe en el que, esencialmente, se limitó a transcribir los artículos impugnados y relacionó los documentos afines a los antecedentes legislativos que como anexo, indicó se acompañaban al efecto.

11. **SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo local.** Al rendir su informe, en representación del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, el Encargado de la Consejería Jurídica de dicha entidad federativa, refirió esencialmente, lo siguiente:

- Es cierto que el Titular del Estado de Quintana Roo promulgó y publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 357, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el trece de septiembre de dos mil diecinueve, y en especial, los artículos impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad.

² "I. Responsabilidades de los Estados Partes en la Convención

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

(...)

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

"4. Con arreglo a la Convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la Convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria;"

(...)

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

I. Medidas de carácter general

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

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

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

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

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

³ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- La demanda es improcedente e inverosímil, ya que es producto de una grave parcialidad en la apreciación de las cosas, que se recrudece al concebir los llamados derechos humanos de una sola literalidad, y que aun cuando la impetrante lo niegue y alegue lo contrario, el fin que se persigue, de obtener la razón, es el debilitamiento de las instituciones, en este caso de la procuración de justicia, y un sesgo en el estado de derecho a lo que todo gobernado debe ceñirse.
- Las normas impugnadas son legales y no contravienen los preceptos constitucionales o convencionales ni los derechos fundamentales que estima violados la accionante, ya que fueron realizados en cumplimiento a la obligación que establecen los artículos 69 y 91, fracciones I, II y XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 4°, párrafo primero y 7°, fracción II de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.
- La promulgación y la publicación que constituye el acto que reclama la parte actora, se realizó en estricta observancia y cumplimiento de las obligaciones que a dicha autoridad le impone la Ley Suprema del Estado de Quintana Roo. Contrario sensu de lo interpretado por la parte actora en su demanda, los estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen el derecho de libre determinación, de su condición política y de proveer a su libre arbitrio su desarrollo económico, social y cultural.
- El Estado es quien debe proveer y establecer el proceso, procedimiento y/o requisitos necesarios para la designación de los elementos que conformaran la estructura humana de las instituciones encargadas de la procuración de justicia y demás acciones a cargo de la Fiscalía General del Estado. El fin ulterior de la procuración de justicia e investigación del delito es a favor de los gobernados, por lo que es esencial la exigencia establecida en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, de que éste deposite esa prerrogativa en profesionales de derecho y/o ciudadanos con ciertas cualidades.
- Los gobernados necesitados de procuración de justicia también tienen derechos fundamentales a la seguridad jurídica, propiedad, seguridad y libertad, por lo que debe prevalecer el derecho de las mayorías y del interés general al de aquellos aspirantes a ostentar los cargos públicos de la Fiscalía, ya que, de no hacerlo así, se violarían los artículos 14 y 16 constitucionales, de donde deriva lo inoperante e infundado de los conceptos de invalidez y la improcedencia de la acción intentada.
- No existe violación al derecho de igualdad, puesto que se trata de requisitos para aspirar al ejercicio de la procuración de justicia, lo que no puede ser entendido como una prohibición a la libertad de profesión.
- Tampoco existe violación al principio de presunción de inocencia, al establecer los artículos impugnados como requisito de todo aspirante a ocupar dichos cargos que no se encuentre suspendido, ni haya sido destituido o inhabilitado por resolución firme, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local pues atiende a los intereses de la mayoría de los gobernados.
- El ejercicio de los funcionarios que tiene a su cargo la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; así como otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune se requiere una imagen honesta que genere confianza en quienes por necesidad acuden a la Fiscalía General del Estado.
- Los conceptos de invalidez en los que la accionante estima violados los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso resultan inatendibles, ya que no expone razonamiento alguno para combatir los preceptos normativos impugnados y contrario a lo que aduce la promovente el legislador precisamente buscó otorgar legalidad y seguridad jurídica a los gobernados.

12. **OCTAVO. Instrucción.** En acuerdos dictados los días quince⁴ y veintinueve⁵ de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Quintana Roo, rindiendo los informes que les fueron solicitados, quedando los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos.

⁴ Legislativo del Estado de Quintana Roo por conducto de su representante legal.

⁵ Ejecutivo del Estado de Quintana Roo por conducto de su encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado.

13. **NOVENO. Pedimento que formula el Fiscal General de la República.** Por escrito presentado el nueve de diciembre de dos mil diecinueve⁶, Alejandro Gertz Manero, Fiscal General de la República, formuló pedimento en el que en síntesis manifestó:

- Respecto al primer concepto de invalidez manifestó que es fundado, pero no por las consideraciones hechas valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino porque tanto la autoridad emisora como la promulgadora, **invadieron la esfera competencial del Congreso de la Unión relativa a expedir la legislación única en materia procedimental penal**, establecida en el artículo 73, fracción, inciso c), de la Constitución Federal.
- Lo anterior, porque este Alto Tribunal, ha determinado que a partir de la reforma constitucional del ocho de octubre de dos mil trece, **el Congreso de la Unión es la autoridad que tiene la facultad de emitir la legislación única en materia procedimental penal**, la que de ninguna forma puede ser reproducida en las leyes locales.
- Además, a partir de la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, se determinó la invalidez del artículo 249 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que, a partir de ello, **el Ministerio Público ya no tiene la facultad de ordenar directamente el aseguramiento de bienes** propiedad del o los imputados.
- Respecto al segundo concepto de invalidez, son infundadas las manifestaciones de la accionante, por cuanto se refiere a los requisitos para ocupar los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General o titular de los centros y de las fiscalías especializadas, Fiscal del Ministerio Público, policía de investigación y perito de la Fiscalía estatal, consistentes en no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.
- Lo anterior, ya que, por las funciones conferidas, **los requisitos que la ley exige para ocupar dichos cargos, pueden ser más estrictos** que la generalidad de los casos, dada la naturaleza especial de la función. Para ello, se desarrolla en el pedimento un test de proporcionalidad de las normas impugnadas que concluye con su constitucionalidad.
- Por cuanto hace al requisito impuesto para ciertos cargos, consistente en tener **nacionalidad mexicana por nacimiento**, se refiere que lo alegado por la accionante es fundado, dado el efecto discriminatorio de dichas normas.

14. **DÉCIMO. Alegatos.** Mediante escrito recibido el dos de enero de dos mil veinte⁷, el Delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸, hizo valer los alegatos que estimó pertinentes, los cuales, por acuerdo de tres de enero de dos mil veinte, se determinó agregar a los autos.

15. **DÉCIMO PRIMERO. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de diez de enero de dos mil veinte, atendiendo a que había transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formular alegatos, el Ministro Instructor determinó el cierre de la instrucción a efecto de que se procediere a la elaboración del proyecto de resolución respectivo⁹.

CONSIDERANDO:

16. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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 y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo**¹⁰ y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

⁷ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Máximo Tribunal. Depositado el doce de abril de dos mil diecinueve.

⁸ Licenciado José Cuauhtémoc Gómez Hernández.

⁹ Con apoyo en los artículos 67, párrafo primero, y 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Expedida mediante Decreto número 357, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el trece de septiembre de dos mil diecinueve.

17. **SEGUNDO. Precisión de las normas impugnadas.** De la lectura integral del escrito de demanda, es posible concluir que las normas impugnadas del ordenamiento en cuestión, son las siguientes:

ARTÍCULO	APARTADO	FRACCIÓN	PORCIÓN NORMATIVA
23		XXIII	*La totalidad de la fracción.
35		V	*La totalidad de la fracción.
74		I	<i>“por nacimiento”</i>
74		VII	<i>“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”</i>
75		I	<i>“por nacimiento”</i>
75		VI	<i>“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”</i>
84	A	VIII	<i>“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”</i>
85	A	I	<i>“por nacimiento”</i>
85	A	I	<i>“sin tener otra nacionalidad”</i>
85	A	XI	<i>“ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”</i>
86	A	I	<i>“por nacimiento”</i>
86	A	VIII	<i>“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”</i>

18. **TERCERO. Oportunidad.** La demanda de acción de inconstitucionalidad objeto de este asunto, fue presentada en tiempo.

19. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹¹ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

20. En el caso, las normas generales que se impugnan, contenidas en la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo**, fueron publicadas en el Periódico Oficial de la Entidad el viernes trece de septiembre de dos mil diecinueve.

21. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad **inició el sábado catorce de septiembre** del mismo año y **venció el domingo trece de octubre** de la referida anualidad, por lo que, siendo ese día inhábil, la demanda podía presentarse a más tardar el **lunes catorce de octubre de dos mil diecinueve**.

22. Luego, si la demanda se presentó precisamente el día de vencimiento del plazo, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede concluirse que la misma resulta **oportuna**.

23. **CUARTO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

¹¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
[...].”

24. En el caso, el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad está firmado por Luis Raúl González Pérez, quien demostró tener el carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858, de fecha trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República¹².

25. Como ya se refirió, se impugnan preceptos de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo**, expedida por la legislatura de esa entidad federativa.

26. En la impugnación, se aduce la violación a los derechos humanos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo, seguridad jurídica, debido proceso, presunción de inocencia, legalidad, acceso a cargos públicos, reinserción social y de obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos.

27. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

28. **QUINTO. Causas de improcedencia.** Una lectura de los informes que rinden las autoridades demandadas, permite advertir que, sólo el representante del Poder Ejecutivo del Estado, hizo valer como posibles argumentos orientados a sustentar la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, los siguientes:

Argumento de Improcedencia	Documento
Argumento 1.- La promulgación y publicación de los decretos que contienen las normas impugnadas son legales y no contravienen de forma alguna los citados preceptos constitucionales y convencionales, ni los derechos fundamentales que estima violados la accionante, ya que fueron realizados en cumplimiento a la obligación que, conforme a lo establecido por los artículos 69, 91, fracciones I, II y XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 4º, párrafo primero y 7º, fracción II de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, tiene el suscrito como Gobernador del Estado, de promulgar y publicar en el Periódico Oficial del Estado los Decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Quintana Roo.	Informe del Ejecutivo del Estado de –Quintana Roo. Foja 3
Argumento 2.- La demanda es improcedente e inverosímil, ya que la citada demanda al parecer es producto de una grave parcialidad en la apreciación de las cosas, que se recrudece al concebir los llamados derechos humanos de una sola literalidad, y que aun cuando la impetrante lo niegue y alegue lo contrario, el fin que se persigue, de obtener la razón, es el debilitamiento de las instituciones, en este caso de la procuración de justicia , y un sesgo en el estado de derecho a lo que todo gobernado debe ceñirse.	Informe del Ejecutivo del Estado de –Quintana Roo. Foja 5
Argumento 3.- Los gobernados necesitados de procuración de justicia también tienen derechos fundamentales a la seguridad jurídica, propiedad, seguridad y libertad, por lo que debe prevalecer el derecho de las mayorías y del interés general al de aquellos aspirantes a ostentar los cargos públicos de la Fiscalía , ya que, de no hacerlo así, se violarían los artículos 14 y 16 constitucionales, de donde deriva lo inoperante e infundado de los conceptos de invalidez y la improcedencia de la acción intentada.	Informe del Ejecutivo del Estado de –Quintana Roo. Foja 13

29. En cuanto al **argumento 1**, referido a que el Ejecutivo Local, sólo cumplió con su obligación constitucional para promulgar y publicar en el Periódico Oficial del Estado los Decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Quintana Roo, el mismo debe desestimarse como causal de improcedencia, toda vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que al tener injerencia en el proceso

¹² Foja 69 del expediente.

legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en una acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República¹³.

30. Por cuanto hace a los **argumentos 2 y 3**, los mismos también deben desestimarse, ya que es evidente que los mismos están referidos a la solución de fondo del asunto y no a su procedencia, pues lo que se infiere, es que las normas impugnadas no resultan inconstitucionales, porque debe prevalecer el derecho de las mayorías y el interés general al de los aspirantes a los cargos públicos en cuestión, además de que se indica que la demanda aprecia parcialmente las cosas y que la accionante, buscando obtener la razón, generaría el debilitamiento de las instituciones y de la procuración de justicia; situaciones que, en su caso, serían motivo del análisis de fondo de los conceptos de invalidez planteados en la demanda¹⁴.

31. **SEXTO. Precisión de la litis.** Con base en lo hasta ahora expuesto, es posible identificar de manera destacada, tres cuestiones atinentes al fondo del asunto, susceptibles de posible análisis:

Tema 1 ASEGURAMIENTO DE BIENES SIN PREVIA AUTORIZACIÓN JUDICIAL.	• 23, fracción XXIII. • 35, fracción V.
Tema 2 EXCLUSIÓN DE CARGOS PÚBLICOS DE QUIENES NO SON CIUDADANOS POR NACIMIENTO O DE LOS MEXICANOS QUE CUENTAN CON OTRA NACIONALIDAD.	• 74, fracción I, en la porción normativa: “por nacimiento”. • 75, fracción I, en la porción normativa: “por nacimiento”. • 85, apartado A, fracción I, en la porción normativa: “por nacimiento”. • 85, apartado A, fracción I, en la porción normativa: “, sin tener otra nacionalidad”. • 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa: “por nacimiento”.
Tema 3 EXCLUSIÓN DE CARGOS PÚBLICOS DE QUIENES HAN SIDO DESTITUIDOS O INHABILITADOS POR RESOLUCIÓN FIRME COMO SERVIDORES PÚBLICOS O DE QUIENES ESTÁN SUJETOS A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL.	• 74, fracción VII. • 75, fracción VI. • 84, apartado A, fracción VIII. • 85, apartado A, fracción XI. • 86, apartado A, fracción VIII. Porciones normativas: <i>“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”.</i>

32. Las anteriores temáticas, serán analizadas de forma específica en los considerandos séptimo, octavo y noveno siguientes.

¹³ Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial: Época: Novena Época. Registro: 164865. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Abril de 2010. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 38/2010. Página: 1419. **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.”**

¹⁴ Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial: Época: Novena Época. Registro: 181395. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Junio de 2004. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 36/2004. Página: 865. **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**

33. **SÉPTIMO. Estudio de fondo del Tema 1.** En el presente considerando, se analiza la cuestión relativa a la invalidez solicitada por la accionante, con respecto a los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, con relación al tema:

ASEGURAMIENTO DE BIENES SIN PREVIA AUTORIZACIÓN JUDICIAL.

34. Para ello, se estima conveniente partir del contenido de las normas impugnadas:

Artículo 23, fracción XXIII

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

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

Artículo 35, fracción V

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

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

35. Como se observa, las normas arriba transcritas, confieren facultades a autoridades de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, para **“ordenar el aseguramiento de bienes”**, lo que se cuestiona por la accionante, se prevé sin necesidad de previo control judicial, ya que no se trata de una facultad para “solicitar” dicho aseguramiento, sino para ordenarlo directamente de *motu proprio*, lo que se indica, vulnera, entre otros, los derechos de seguridad jurídica, debido proceso, legalidad y presunción de inocencia.

36. Sobre ese tema, el **Fiscal General de la República**, en su opinión, refiere que es fundado el primer concepto de invalidez, pero no por las consideraciones hechas valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino por diversa causa, relacionada con la incompetencia del Congreso del Estado de Quintana Roo para expedir **legislación en materia procedimental penal**, puesto que acorde al artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, sólo el Congreso de la Unión puede emitir la legislación única en la materia.

37. Pues bien, suplidos en su deficiencia los argumentos por los que la accionante plantea la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, se estima que los mismos resultan **fundados**, en los términos que se derivan de la opinión formulada por la Fiscalía General de la República.

38. En efecto, este Tribunal Pleno, ha sostenido en diversos precedentes que el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, **excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXI. Para expedir: 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.”

39. Entre dichos precedentes, destacan los que han invalidado diversas normas generales de los ordenamientos que a continuación se indica:

Expediente	Sesión	Ordenamiento	Tema destacado
AI 12/2014 ¹⁵	07.Julio.2015 ¹⁶	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos ¹⁷ .	Competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia.
Consideración destacada			
“Las normas impugnadas están regulando técnicas de investigación y la cadena de custodia, y no obstante que no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos , claramente se refieren a dichos aspectos, los cuales se encuentran reservados al Código Nacional, por lo que invaden la competencia del Congreso de la Unión.”			

Expediente	Sesión	Ordenamiento	Tema destacado
AI 107/2014 ¹⁸	20.Agosto.2015 ¹⁹	Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Hidalgo ²⁰ .	Competencia del Estado de Hidalgo para regular la administración y disposición de los bienes asegurados, decomisados o abandonados, en los procedimientos penales.

¹⁵ **Ponente:** Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la competencia para legislar en materia de trata. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

¹⁷ **“SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 14, fracción I, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil catorce y, en vía de consecuencia, la de los artículos 148 Bis y 148 Ter del Código Penal para el Estado de Morelos, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad.”

¹⁸ **Ponente:** Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁹ **En relación con el punto resolutivo segundo:** Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

²⁰ **“SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 12 y 13 de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Hidalgo, publicada en el periódico oficial de la entidad el diez de noviembre de dos mil catorce, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad.”

Consideraciones destacadas

“...En su concepto de invalidez el promovente aduce que los artículos 12 y 13 de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Hidalgo, son inconstitucionales, en virtud de que invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que dichos preceptos pretenden regular cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la legislatura estatal, por disposición constitucional, carece de atribuciones para legislar sobre esta materia; asimismo, se contraviene lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales.”

“...de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo Segundo Transitorio, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de octubre de dos mil trece, por lo que, las entidades federativas incluyendo el Estado de Hidalgo, **ya no podían expedir legislación en materia procesal penal**, ya que únicamente están facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero **bajo ninguna circunstancia, podían expedir legislación que regule los procedimientos penales relativos al sistema acusatorio.**”

“...las normas impugnadas están regulando el procedimiento de notificación del aseguramiento y abandono de bienes, objetos o productos del delito, así como los plazos para la sustanciación de este procedimiento, pues no obstante que **no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a aspectos reservados al Código Nacional**, invadiendo la competencia del Congreso de la Unión, por lo que, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 12 y 13 de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Hidalgo.”

Expediente	Sesión	Ordenamiento	Tema destacado
AI 15/2015²¹	17.Marzo.2016 ²²	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave²³.	Competencia del Estado de Veracruz para regular la competencia del Ministerio Público Estatal en la etapa de investigación , suspendiéndola cuando el sujeto activo sea inimputable.
Consideraciones destacadas			
“...al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión, para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.” “...el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, tampoco pueden considerarse norma complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional,...pues ...dicho precepto impugnado señala que una de las atribuciones del Ministerio Público estatal, es suspender la investigación, en cualquier etapa de la misma, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; y solicitar la representación legal del imputado, que estará a cargo del defensor designado y la de un tutor especial; así como la apertura de un procedimiento especial para enfermos mentales, al Juez de la adscripción.”			

²¹ **Ponente:** Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²² Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte segunda, consistente en no dar efectos retroactivos a la invalidez decretada. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

²³ **“SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil quince, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad.”

“Como se advierte, dicho precepto establece cuestiones procesales, ya que regula el procedimiento que debe seguir el Ministerio Público, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; no obstante que estas cuestiones ya se encuentran previstas en el **Libro Segundo “Del Procedimiento”, Título IX “Personas Inimputables”, Capítulo Único, “Procedimiento para personas inimputables”, artículos del 414 al 419 del Código Nacional de Procedimientos Penales...**”

Expediente	Sesión	Ordenamiento	Tema destacado
AI 29/2014 ²⁴	11.Abril.2016 ²⁵	Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas ²⁶ .	Competencia del Estado de Zacatecas para regular el procedimiento penal acusatorio en temas afines a la adopción de medidas de protección.
Consideraciones destacadas			
“De la lectura integral del escrito presentado por la accionante, se advierte que alega la inconstitucionalidad de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, por transgredir los artículos 14, 16, 73, fracción XXI, inciso c) y 133 de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso del Estado de Zacatecas excedió su marco competencial al legislar en una materia respecto de la cual no está facultado, como es la relativa al procedimiento penal acusatorio.” “Como se advierte, la primera norma impugnada establece que el procedimiento penal se conforma por las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada.” “Por su parte, los numerales 24 y 25 disponen que las decisiones de la Unidad Administrativa que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida, quien las podrá impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sea notificada dicha resolución y esa impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada.” “Este Tribunal Pleno determina que las normas impugnadas en la presente acción constitucional son inconstitucionales por regular el procedimiento penal acusatorio no obstante que el legislador local carece de facultades para ello.”			

40. En la línea de precedentes señalada²⁷, se ha insistido en que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer una ley única en proceso penal, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

²⁴ **Ponente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

²⁵ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte segunda, consistente en no dar efectos retroactivos a la invalidez decretada. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

²⁶ **“SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, publicada en el periódico oficial de la entidad el once de abril de dos mil quince, en la inteligencia de que esta declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al poder Legislativo del Estado de Zacatecas.”

²⁷ Entre otros asuntos.

41. Al efecto, destacan las consideraciones asentadas en ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 15/2015**, arriba citada:

“La citada reforma constitucional tiene 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, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

Dictamen de la Cámara de Senadores (origen):

“(…) A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

(…)

En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

(…)

Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el Senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: ‘Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los Códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

- ☐ *No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.*
- ☐ *Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.*
- ☐ *Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.*
- ☐ *No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.*
- ☐ *No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.*
- ☐ *Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.*
- ☐ *No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.*
- ☐ *Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.*

- Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.
- Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de "prueba" cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.
- No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;
- Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;
- Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en éste último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones.'

Dictamen Cámara de Diputados (revisora):

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

En el inciso "c", se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

Contar con un sistema procesal penal que de certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio.

(...)

Que elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.*
- Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.*
- Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.*
- Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.*
- Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.*
- Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.*
- La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.*
- Certeza jurídica para el gobernado.*
- Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.”*

Así, se advierte que la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los Estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advierte que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que, las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio²⁸, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

²⁸ TRANSITORIOS

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

SEGUNDO. La legislación única en las materias 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.

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

TERCERO. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.”

Esto se corrobora, con el contenido del artículo Tercero Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales²⁹, conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación, en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual **se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce**, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual **sin que pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis**, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia³⁰.

De acuerdo con su artículo 2º, el objeto del Código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos³¹, por lo que, **todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración**, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales³², y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley impugnada, se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales³³.

²⁹ “**ARTÍCULO TERCERO. Abrogación**

El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente Código, quedarán abrogados, **sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.**

Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente Decreto se abrogan, se entenderá referida al presente Código.”

³⁰ TRANSITORIOS

“**ARTÍCULO PRIMERO. Declaratoria**

Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes.”

“**ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia**

Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, **sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.**

En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales.”

³¹ “**Artículo 2o. Objeto del Código**

Este Código tiene 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, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.”

³² “**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.”

³³ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación y de Justicia y Derechos Humanos:

(“...)

IV. VALORACIÓN DE LA INICIATIVA

(“...)

rr) Por cuanto hace a la denominación de la Sección Segunda de la propuesta de Ley, se estimó viable modificar la misma, a efecto de establecer la denominación “DE LA CADENA DE CUSTODIA”, toda vez que dicha sección refiere a dicha figura jurídica.

ss) En relación al artículo 91 de la propuesta del iniciador, se estimó procedente incluir como aspecto de recolección en el inicio de la investigación, la huella o vestigio, esto con la finalidad de homologar, los términos previstos en el Código Nacional del Procedimientos Penales.

tt) Por otra parte el contenido de los artículos 92 al 102 de la propuesta original del iniciador, se estimó conducente establecer dichos preceptos en el reglamento de la Ley, toda vez que obedece a disposiciones que daban de reglamentar la figura de la cadena de custodia.

(“...”

42. Aplicada la doctrina anterior al presente caso, es importante tomar en cuenta que las normas aquí impugnadas, tienen relación con el **“aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito”**; técnica de investigación regulada en los artículos 229 a 249 del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, referidos a las siguientes cuestiones específicas:

- **La posibilidad de aseguramiento.**
- **Las reglas aplicables al aseguramiento de bienes.**
- **La notificación del aseguramiento y abandono.**
- **La custodia y disposición de los bienes asegurados.**
- **El registro de los bienes asegurados.**
- **Los frutos de los bienes asegurados.**
- **Aseguramiento de narcóticos y productos relacionados con delitos de propiedad intelectual, derechos de autor e hidrocarburos.**
- **Aseguramiento de objetos de gran tamaño.**
- **Aseguramiento de flora y fauna.**
- **Requisitos para el aseguramiento de vehículos.**
- **Aseguramiento de vehículos.**
- **Aseguramiento de armas de fuego y explosivos.**
- **Aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras.**
- **Efectos del aseguramiento en actividades lícitas.**
- **Cosas no asegurables.**
- **Causales de procedencia para la devolución de bienes asegurados.**
- **Entrega de bienes.**
- **Devolución de bienes asegurados.**
- **Bienes que hubieren sido convertidos a numerario o sobre los que exista imposibilidad de devolver.**
- **Aseguramiento por valor equivalente.**

43. En los citados preceptos del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, se especifica el rol que en la materia corresponde a la Policía, al Ministerio Público y al Juez de Control, de ahí que, de hecho, no sólo se regulan los alcances e implicaciones del aseguramiento, los aspectos de custodia y registro, la devolución y algunos plazos, términos y requisitos aplicables, sino también la intervención que, en caso, corresponde a determinadas autoridades y, en especial, al Ministerio Público; de ahí que, en esencia, no sólo se regulan propiamente trámites relacionados, sino también, quien es la autoridad responsable de llevarlos a cabo.

44. Luego, si bien la temática referida a la facultad que se confiere a una autoridad determinada para intervenir en un aseguramiento, parecería tener una implicación meramente orgánica, lo cierto es que, en el caso, la implicación procesal es importante, pues la asignación competencial de tal facultad, está condicionada a las reglas que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales en cuanto a quién puede ordenar el referido aseguramiento.

45. Ello, máxime que las normas impugnadas, no realizan una simple remisión al referido Código³⁴, sino que desarrollan con un contenido particular la facultad del Ministerio Público para:

- **Ordenar el aseguramiento de bienes.**

46. Lo anterior, además de que en los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, implícitamente se contienen reglas sobre qué bienes pueden ser objeto de aseguramiento:

- **Los que son propiedad del imputado, así como aquéllos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado.**

³⁴ Para, por ejemplo, ejercer las facultades que, en materia de aseguramiento de bienes, se deriven del Código Nacional de Procedimientos Penales.

47. Lo anterior, demuestra que el legislador local, al desarrollar las normas impugnadas, interfirió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular aspectos afines al proceso penal, en concreto, aquellas relacionadas con la regulación de las técnicas de investigación y, en especial, con el aseguramiento de bienes.

48. No pasa desapercibido que, en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, resuelta por el Tribunal Pleno el veintidós de marzo de dos mil dieciocho, se declaró la invalidez de los artículos 242 y 249, en la porción normativa “decretará”, del Código Nacional de Procedimientos Penales, preceptos referidos precisamente al aseguramiento de bienes, y que dicha invalidez, derivó de la consideración de que el aseguramiento de activos financieros, requiere de control judicial previo; lo que por analogía, podría llevar al estudio de los argumentos de invalidez que en ese sentido plantea la accionante; no obstante, en el caso se estima que al resultar fundado el concepto de invalidez desarrollado en suplencia de la deficiencia de la queja, con relación a la incompetencia del Estado de Quintana Roo para legislar en materia procesal penal, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos dirigidos a la forma en que se reguló el aseguramiento, en cuanto a la competencia del Ministerio Público para ordenarlo directamente, pues al determinarse en este apartado la invalidez total de las porciones normativas impugnadas, en nada variaría la conclusión alcanzada, para lo cual, sirve de apoyo la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**³⁵

49. Por lo expuesto, toda vez que las normas impugnadas, no obstante no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a aspectos reservados al Código Nacional de Procedimientos Penales, invadiendo la competencia del Congreso de la Unión, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

50. **OCTAVO. Estudio de fondo del Tema 2.** En el presente considerando, se analiza la invalidez que plantea la accionante, con respecto a los artículos 74, fracción I, en la porción normativa: **“por nacimiento”**; 75, fracción I, en la porción normativa **“por nacimiento”**; 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas **“por nacimiento”** y **“sin tener otra nacionalidad”** y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa **“por nacimiento”**, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo; todo ello, con relación al tema:

EXCLUSIÓN DE CARGOS PÚBLICOS DE QUIENES NO SON CIUDADANOS POR NACIMIENTO O DE LOS MEXICANOS QUE CUENTAN CON OTRA NACIONALIDAD.

51. Los artículos impugnados, en las porciones indicadas, disponen:

Artículo 74, fracción I

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

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

Artículo 75, fracción I

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

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

Artículo 85, apartado A, fracción I

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

A. De Ingreso

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

³⁵ Época: Novena Época. Registro: 181398. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Junio de 2004. Materia(s): Constitucional. Página: 863. Texto: Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.

Artículo 86, apartado A, fracción I

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

A. De Ingreso

I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento** y en pleno ejercicio de sus derechos;”

52. Sobre esta cuestión, destaca que la accionante, entre otros argumentos, refiere que las normas impugnadas *“anulan la posibilidad de que las personas mexicanas por naturalización puedan acceder a dichos cargos públicos, realizando una distinción indebida basándose en el origen nacional de las personas como categoría sospechosa, aunado a que poder exigir dicha calidad para determinados cargos es **facultad exclusiva del Congreso de la Unión**”*³⁶.

53. Dicho argumento, en la parte que se subraya y suplido en su deficiencia, resulta esencialmente **fundado**.

54. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**, este Pleno abordó un tema similar al que aquí se analiza³⁷; lo cual, también se ha examinado en las acciones de inconstitucionalidad **35/2018**³⁸, **45/2018** y su acumulada **46/2018**³⁹, **59/2018**⁴⁰, **88/2018**⁴¹, **93/2018**⁴², **4/2019**⁴³ y **40/2019**⁴⁴.

55. De los asuntos citados; y, en particular, de la **acción de inconstitucionalidad 88/2018**, destacan como principales consideraciones, las siguientes:

56. **[A]** Si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones- ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia que nos ocupa, ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que **las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas**, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

57. **[B]** La habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse -como sucede en el caso-, que el Congreso de una entidad federativa, no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues **resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente**.

58. **[C]** El **marco constitucional** que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano, es el siguiente:

³⁶ Página 11 de la demanda de amparo. Apartado de Introducción.

³⁷ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos-Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

³⁸ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

³⁹ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

⁴⁰ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

⁴¹ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

⁴² Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

⁴³ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

⁴⁴ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**TÍTULO I**

[...]

CAPÍTULO II**DE LOS MEXICANOS**

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

A). Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

B). Son mexicanos por naturalización:

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

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

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

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

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

Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

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

“Artículo 37.

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

[...].

59. [D] De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).
- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado “A” del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.
- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado “B” del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.
- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.
- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.
- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

60. [E] El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.
- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.
- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.
- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.
- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.
- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

61. [F] En el dictamen de la cámara revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.
- Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.
- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.
- La reforma del artículo 32 resulta fundamental, para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que “la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”, texto al que se agrega que la misma reserva “será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”.

62. [G] Del análisis de la exposición de motivos se desprende la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones; además, se consideró que la nacionalidad es una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas; en tanto que fue precisamente en el marco de esta reforma -que amplió los supuestos para la naturalización- que el constituyente determinó que **el ejercicio de ciertos cargos y funciones, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento**, pues “*sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países*”.

63. [H] A partir de entonces, el constituyente ha venido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los **Comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal** (artículo 6º, apartado A), **Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones** y de la **Comisión Federal de Competencia Económica** (artículo 28) los **depositarios de los Poderes de la Unión** (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el **titular de la Auditoría Superior de la Federación** (artículo 79), los **secretarios de despacho** (artículo 91), los **magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** (artículo 99), **consejeros del Consejo de la Judicatura Federal** (artículo 100), el **Fiscal General de la República** (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los **gobernadores de los Estados y los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales** (artículo 116), y los **magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México** (artículo 122, apartado A, fracción IV).

64. [I] En este contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció -como ya se vio- expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento, pero, además, en términos de su segundo párrafo, estipuló que “**esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión**”.

65. [J] Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal arriba a la convicción, de que **los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello** pues el segundo párrafo del artículo 32 Constitucional, sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, empero, excluye a los congresos locales.

66. [K] De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, las entidades federativas no pueden, en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.

67. Consecuentemente, aplicados los razonamientos anteriores a las disposiciones aquí impugnadas, resulta que éstas son inconstitucionales, pues el **Congreso del Estado de Quintana Roo** en los artículos 74, fracción I, en la porción normativa: “por nacimiento”; 75, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”; 85, apartado A, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”; y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo; está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser Vice Fiscal, Director General, Coordinador General o Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Policía de Investigación y Perito en esa entidad federativa.

68. En estas condiciones, al ser **fundado** el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos **74**, fracción I, en la porción normativa: “**por nacimiento**”; **75**, fracción I, en la porción normativa “**por nacimiento**”; **85**, apartado A, fracción I, en la porción normativa “**por nacimiento**”; y **86**, apartado A, fracción I, en la porción normativa “**por nacimiento**”, de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo**.

69. El estudio antes desarrollado, se considera igualmente aplicable a los casos en que se impida a los ciudadanos mexicanos que “**adquieran otra nacionalidad**”, el acceso a determinados cargos públicos no previstos en el catálogo de puestos para los que la Constitución Federal requiere dicha condición. Ello, porque el artículo 32 constitucional, en su segundo párrafo, faculta al Congreso de la Unión no sólo establecer en las leyes que expida, las reservas aplicables a los casos en que se requiera ser mexicano por nacimiento, sino también, en conexión a ello, a quienes tengan dicha calidad y no adquieran otra nacionalidad, razón suficiente para también determinar la invalidez del artículo **85**, apartado A, fracción I, en la porción normativa “**sin tener otra nacionalidad**”.

70. **NOVENO. Estudio de fondo del Tema 3.** En este considerando, se analiza la invalidez que plantea la accionante, con respecto a los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII; en las porciones normativas “*ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local*”, con relación a la temática:

EXCLUSIÓN DE CARGOS PÚBLICOS DE QUIENES HAN SIDO DESTITUIDOS O INHABILITADOS POR RESOLUCIÓN FIRME COMO SERVIDORES PÚBLICOS O DE QUIENES ESTÁN SUJETOS A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL.

71. Los artículos impugnados, en las porciones indicadas, disponen lo siguiente:

Artículo 74, fracción VII

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

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

Artículo 75, fracción VI

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

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

Artículo 84, apartado A, fracción VIII

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

A. De Ingreso

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

Artículo 85, apartado A, fracción XI

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

A. De Ingreso

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

Artículo 86, apartado A, fracción VIII

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

A. De Ingreso

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

72. Pues bien, en el caso, la accionante, estima que las normas generales indicadas resultan inconstitucionales, atendiendo a que vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo, de acceso a un empleo público, presunción de inocencia y de reinserción social, entre otros, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que cometieron una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido sancionadas, pero que ya cumplieron con su condena o sanción; o que siendo sujetas a procedimiento de responsabilidad administrativa, aún no han sido sancionadas.

73. La Comisión accionante, sostiene que las normas impugnadas, atentan contra la dignidad humana, y que anulan o menoscaban los derechos y libertades de las personas, en tanto que establecen una distinción basada en una categoría sospechosa que implica categorizar, excluir, marginalizar o discriminar a quienes cuentan con determinadas características o atributos, en el caso, las asociadas a:

- Haber sido suspendidas, destituidas o inhabilitadas por resolución firme como servidor público.
- Estar sujetas a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local.

74. De igual forma, en ambos casos se indica que las normas impugnadas vulneran el principio de presunción de inocencia, como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, puesto que las previsiones combatidas, anticipan las consecuencias o los efectos jurídicos de una sanción en perjuicio de quien aún no ha sido declarado culpable.

75. Pues bien, en el caso, el análisis de constitucionalidad planteado, se desarrollará desde dos perspectivas, que se estiman suficientes para determinar la invalidez de las normas impugnadas.

76. Así, por un lado, la condición restrictiva de acceso a los cargos públicos que regulan las normas impugnadas, consistente en ***“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”***, se analizará desde la perspectiva del derecho a la igualdad y a la no discriminación en el acceso a la función pública, para lo cual, el análisis partirá de la vulneración a los artículos 1º y 35, fracción VI de la Constitución Federal.

77. Por otro lado, la condición referente a ***“no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”***, se analizará desde la perspectiva del derecho a la presunción de inocencia, como regla de trato, en su dimensión extraprocesal y efecto reflejo.

9.1.- VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, EN LA EXCLUSIÓN DE CARGOS PÚBLICOS DE QUIENES HAN SIDO DESTITUIDOS O INHABILITADOS POR RESOLUCIÓN FIRME COMO SERVIDORES PÚBLICOS.

78. Como primer punto, debe subrayarse que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, prevé que es un derecho de la ciudadanía, ***poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.***

79. Dicho derecho, es también reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c) de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los términos siguientes:

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

“23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

“25. Derechos Políticos

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

80. En ese contexto, es importante destacar que, cuando la Constitución Federal, se refiere en su artículo 35, al concepto **“calidades”**, ello ha sido entendido por este Alto Tribunal, como lo referido a las **“características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne”**⁴⁵, interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2 del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación⁴⁶:

CONVENIO 111
“Artículo 1 1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados. 2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación. 3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.”

81. La referida noción de **“calidades”**, asumida por este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 38/2003**, es también compatible con lo previsto en el artículo 123, Apartado B), fracción VII de la Constitución Federal, que refiere que **“la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.”** En la referida controversia constitucional, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, se indicó que:

“[...] Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto “calidades” también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.**

⁴⁵ Número de Registro: 177102. “ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.” Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Octubre de 2005; Pág. 1874. P./J. 123/2005.

⁴⁶ Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.”

82. La noción en cuestión, se retomó en la **acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006**, fallada el cinco de octubre de dos mil seis, en los siguientes términos:

“[...] el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:

“Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”.

“Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad”.

De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la **propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma**, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa **“lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella”**.

La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión “y demás circunstancias” debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano.”

83. Así, lo importante es entender que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal, utiliza el término **“las calidades que establezca la ley”**, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

84. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados *-en el ámbito de sus respectivas competencias-*, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos, estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias **(aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas)** necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

85. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.

86. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo⁴⁷, y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

⁴⁷ Así lo exigen entre otros, según el caso, los artículos 95 para los cargos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

87. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y locales, cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional⁴⁸.

88. Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción VI de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c) de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

89. Ahora bien, en el caso concreto, las normas impugnadas, exigen para los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General o Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Fiscal del Ministerio Público, Elemento de la Policía Federal de Investigación o Perito, estos últimos tres, pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera, según el caso, los requisitos de:

- **No haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.**

90. Como se advierte, se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

91. A pesar de ello, **es suficiente un test simple de razonabilidad** para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobre-inclusivas.

92. En efecto, si bien las normas generales en cuestión, persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

- No permiten identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;
- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;
- No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,
- No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

93. En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.

94. Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, -penal, política o administrativamente-, con una destitución ya ejecutada en un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

95. Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser **razonables** y no **discriminatorias**⁴⁹, condición que no se cumple en las normas impugnadas.

⁴⁸ Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del Fiscal General de la Ciudad de México.

⁴⁹ **Acción de inconstitucionalidad 74/2008.** Fallada el 12 de enero de 2010

96. Ello, porque se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre-inclusivo.

97. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

98. De hecho, los requisitos en cuestión, provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona.

99. Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

100. Es importante precisar que, lo expuesto, no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

101. Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobre-inclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

102. No pasa desapercibido que, en el caso, se trata de puestos afines a la procuración de justicia, no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas, provoca con la sobre-inclusión que contienen, un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa, política o penalmente, sin que ello permita, justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas. Y aún la previsión contenida en el artículo 123, apartado B, inciso XIII, párrafo segundo de la Constitución, referida a las condiciones de permanencia en el servicio público, está ligada con la separación, remoción, baja, o terminación en el servicio público de agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y contiene una cláusula de no reincorporación al servicio, esto es, de no obligación a reinstalarlos al puesto que venían ocupando; lo que no abarca, por ejemplo, a casos de servidores públicos que pudieron haber sido sancionados en el pasado en otras funciones, y que una vez cumplida la respectiva sanción, estuvieran en condición de cuando menos, concursar o ser considerados como candidatos para acceder a uno de esos puestos.

103. Con base en las consideraciones anteriores, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de las normas impugnadas, en las porciones respectivas que refieren ***“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público;”*** contenidas en los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

9.2.- VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, COMO REGLA DE TRATO, EN SU DIMENSIÓN EXTRAPROCESAL Y EFECTO REFLEJO, EN PERJUICIO DE QUIENES ESTÁN SUJETOS A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL.

104. Por otro lado, es posible apreciar de las normas impugnadas, que las mismas incluyen como diversa condición de acceso a los cargos públicos en cuestión, el **no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables**.

105. Sobre ello, resulta relevante lo recientemente decidido por el Tribunal Pleno, en la **acción de inconstitucionalidad 73/2018**, fallada el veintiocho de enero de dos mil veinte, en la que se determinó que una previsión similar, pero contenida en el artículo 101, fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que imponía para el Fiscal General del Estado, el requisito de no encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad, resultaba violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

106. En ese asunto, se retomó lo fallado en la Contradicción de Tesis 448/2016, resuelta por el Tribunal Pleno el once de septiembre de dos mil dieciocho, y que concluyó que el requisito consistente en "*no estar sujeto a proceso penal*", cuyo incumplimiento desencadena los procedimientos de separación del cargo de servidores públicos regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, está en tensión con la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal.

107. Para ello, en dicho asunto se precisó que la presunción de inocencia de la que goza toda persona sujeta a proceso penal no puede tener una incidencia indirecta o un efecto reflejo en otros procedimientos o ámbitos donde se establezcan consecuencias desfavorables a una persona por el simple hecho de estar sujeto a proceso penal.

108. Ello, porque la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a proceso penal y más específicamente, en estos casos la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

109. Así, se concluyó que, la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables.

110. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

111. A la vez, se señaló que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, pues lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

112. Pues bien, en opinión de este Tribunal Pleno, los precedentes citados resultan aplicables al presente caso, dado que tratándose de la sujeción a procedimientos de responsabilidades administrativas, éstos tampoco pueden representar un obstáculo para aspirar a desempeñar un cargo público, ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos, genera el derecho que a que se presuma la inocencia del afectado [mientras no exista una resolución definitiva que lo declare responsable], presunción que también tiene "efectos de irradiación", porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa, evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre el declarado responsable de una falta administrativa, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión firme.

113. Lo anterior se sustenta además en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) de ese Tribunal Pleno, de rubro **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES”**⁵⁰, conforme a la cual el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, principio cuya consecuencia procesal, en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso; y en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión faltas administrativas o de las que dan lugar al juicio político, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables o condenados, respectivamente.

114. En mérito de lo expuesto, debe declararse la invalidez de las porciones normativas **“; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables”**, contenidas en los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, por lo que es procedente declarar su invalidez.

115. Ello máxime que, en este caso, la parte final de las porciones que hace alusión a los **“términos de las normas aplicables”**, no podría en ningún caso salvar su constitucionalidad, ya que, en cualquier caso, aplicaría la restricción siempre que una persona esté sujeta a procedimiento de responsabilidad federal o local, haciendo referencia dicha previsión, sólo al hecho de que el servidor público esté sujeto a dichos procedimientos de acuerdo a la regulación aplicable.

116. En suma, como conclusión de este considerando, en sus dos apartados, es posible precisar que se ha declarado la invalidez, en su totalidad de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

117. **DÉCIMO. Efectos.** En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara la invalidez de las siguientes porciones normativas y preceptos del ordenamiento que se indica:

ARTÍCULO	APARTADO	FRACCIÓN	PORCIÓN NORMATIVA
23		XXIII	*La totalidad de la fracción.
35		V	*La totalidad de la fracción.
74		I	“por nacimiento”
74		VII	“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”
75		I	“por nacimiento”
75		VI	“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”
84	A	VIII	“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”

⁵⁰ Número de Registro: 2006590. **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.”** Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 7, Junio de 2014; Tomo I; Pág. 41. P./J. 43/2014 (10a.).

85	A	I	“por nacimiento”
85	A	I	“sin tener otra nacionalidad”
85	A	XI	<i>“ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”</i>
86	A	I	“por nacimiento”
86	A	VIII	<i>“ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”</i>

118. Lo anterior, con las implicaciones específicas que se reflejan a continuación en los textos de las normas impugnadas y que se tachan, en lo conducente, para mejor referencia de las porciones normativas que se invalidan:

Artículo 23, fracción XXIII

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

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

Artículo 35, fracción V

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

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

Artículo 74, fracción I

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

I. Ser ciudadano mexicano ~~por nacimiento;~~”

Artículo 74, fracción VII

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

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

Artículo 75, fracción I

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

I. Ser ciudadano mexicano ~~por nacimiento~~,”

Artículo 75, fracción VI

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

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

Artículo 84, apartado A, fracción VIII

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

A. De Ingreso

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

Artículo 85, apartado A, fracción I

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

A. De Ingreso

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

Artículo 85, apartado A, fracción XI

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

A. De Ingreso

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

Artículo 86, apartado A, fracción I

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

A. De Ingreso

I. Ser ciudadano mexicano ~~por nacimiento~~ y en pleno ejercicio de sus derechos;"

Artículo 86, apartado A, fracción VIII

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

A. De Ingreso

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

119. La invalidez de los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, surtirá efectos retroactivos al trece de septiembre de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor dicha norma, conforme a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del Decreto por el que se expidió dicho ordenamiento. Dicha declaración de invalidez, con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

120. Las restantes declaratorias de invalidez, no tendrán efectos retroactivos y surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

121. Por instrucción del Tribunal Pleno, la presente resolución deberá también notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo.

122. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia penal, únicamente respecto de la declaración de invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, 35, fracción V, 74, fracciones I, en su porción normativa 'por nacimiento', y VII, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', 75, fracciones I, en su porción normativa 'por nacimiento', y VI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', 85, apartado A, fracciones I, en sus porciones normativas 'por nacimiento' y 'sin tener otra nacionalidad', y XI, en su porción normativa 'ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', y 86, apartado A, fracciones I, en su porción normativa 'por nacimiento', y VIII, en su porción normativa 'ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local', de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, en términos de los considerandos séptimo, octavo y noveno de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo, de conformidad con lo establecido en el considerando décimo de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes, así como a las autoridades señaladas en el fallo y archívese el expediente como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones del párrafo cincuenta y del precedente citado, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo del tema 1, denominado “Aseguramiento de bienes sin previa autorización judicial”, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, de los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con precisiones y consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo del tema 2, denominado “Exclusión de cargos públicos de quienes no son ciudadanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad”, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, de los artículos 74, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, 75, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, 85, apartado A, fracción I, en sus porciones normativas “por nacimiento” y “sin tener otra nacionalidad”, y 86, apartado A, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente conjunto con la señora Ministra Piña Hernández. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo del tema 3, denominado “Exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, en su parte 9.1., denominada “Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 75, fracción VI, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa “ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”, y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo del tema 3, denominado “Exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, en su parte 9.2., denominada “Vulneración del principio de presunción de inocencia, como regla de trato, en su dimensión extraprocesal y efecto reflejo, en perjuicio de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 74, fracción VII, en su

porción normativa “ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, 75, fracción VI, en su porción normativa “ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa “ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa “ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo surta sus efectos retroactivos al trece de septiembre de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las restantes declaratorias de invalidez no tendrán efectos retroactivos y surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia penal, únicamente respecto de la declaración de invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutive:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiuno de julio de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 111/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2019

Uno de los temas cuyo análisis fue abordado en el considerando noveno de este fallo fue el relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, relacionados con la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local. Al respecto, por unanimidad de once votos se determinó la invalidez de esas normas.

Si bien concuerdo con la invalidez de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en sus porciones normativas “; *ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables*”, el motivo de este voto concurrente es apartarme de la afirmación contenida en el fallo, en el sentido de que el principio de presunción de inocencia resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

Aun cuando el criterio mayoritario se basa en lo resuelto por este Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 73/2018, fallada el veintiocho de enero de dos mil veinte, yo no participé en ese asunto, en tanto que, por su parte, como lo sostuve al resolver la Contradicción de Tesis 200/2013, y posteriormente lo reiteré en la Acción de Inconstitucionalidad 47/2016, mi criterio parte de que el principio de presunción de inocencia es una modalidad condicionada del debido proceso legal que, por tanto, es aplicable únicamente al derecho penal; lo que además se corrobora con el contenido de las disposiciones constitucionales que regulan y reconocen tal principio, como son los artículos 16, 18, 19, 21 y especialmente el artículo 20, Apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.

De ahí que, aun cuando concuerdo con la decisión de invalidez de las normas respectivas, mi criterio parte de la violación al principio del debido proceso. Y es que, como es sabido, el debido proceso legal es un principio de reconocimiento constitucional que establece reglas y condiciones específicas que deben observarse en todo procedimiento jurisdiccional y que, con tal carácter, trascienden como principio transversal que irradia en todo el sistema constitucional.

Así, en materia penal, donde el acto coactivo del Estado se presenta con mayor intensidad y, además, se involucra el derecho fundamental a la libertad personal, el derecho al debido proceso se manifiesta a través del principio de presunción de inocencia, que se convierte en específico del derecho penal.

Por tanto, a mi juicio, resulta inexacto que el principio de presunción de inocencia resulte aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices y modulaciones, debido a que el principio que en realidad es aplicable en ese sentido en este tipo de procedimientos administrativos es el relativo al debido proceso, que implica que en ningún caso se considere a un sujeto que se encuentre sometido a un procedimiento administrativo no concluido, como responsable de la falta que se le imputa, pues ello no será jurídicamente posible sino hasta que la autoridad funde y motive su acto sancionatorio, de ser así el caso.

En ese sentido, el hecho de que el legislador del Estado de Quintana Roo, al establecer los requisitos para acceder a los cargos públicos referidos en los preceptos impugnados, equipare a quienes ya fueron sancionados o sentenciados, con aquellos que estén sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa, federal o local, y por tal motivo les prohíba acceder a esos cargos, se traduce, bajo mi criterio, en una violación al principio del debido proceso, pues en éste último supuesto no existe una resolución en la que se tenga por acreditada la responsabilidad que se imputa.

Así, salvando mi criterio en el sentido de que los principios penales sustantivos no aplican en todos los casos en el derecho administrativo sancionador, sino que debe analizarse cada uno en forma específica, en este caso, por lo demás, concuerdo con la decisión mayoritaria en lo relativo a que las normas impugnadas, en las porciones normativas respectivas, resultan contrarias al principio de igualdad y no discriminación, dado que el legislador local otorga un trato diferenciado y arbitrario a las personas que se encuentran sujetas a un procedimiento de responsabilidad, que redunde en detrimento de su derecho para poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, sin justificación para ello, bajo un requisito no razonable y discriminatorio.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 111/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2019

En sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el considerando octavo de dicha resolución, se declaró la invalidez de los artículos 74, fracción I; 75, fracción I; 85, apartado A, fracción I, y 86, apartado A, fracción I, en las porciones normativas “por nacimiento”, así como de la porción normativa “sin tener otra nacionalidad” del artículo 85, apartado A, fracción I, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basaron las diversas acciones de inconstitucionalidad 87/2018, 35/2018, 45/2018 y su acumulada 46/2018, 59/2018, 88/2018, 93/2018, 4/2019 y 40/2019, en las que se analizó el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos en múltiples dependencias e instituciones públicas y se determinó declarar la invalidez de los artículos impugnados, en virtud de que las legislaturas estatales carecen de competencia para establecer en sus leyes el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Esto es, se consideró que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en los asuntos sometidos a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las legislaturas de los Estados.

En ese sentido, se dijo que, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, se arribaba a la convicción de que los órganos legislativos locales que establecieran dicha exigencia no estaban facultados para ello, pues el segundo párrafo de este precepto constitucional sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, empero, excluye a los congresos locales.

De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, las entidades federativas no podían, en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.

Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 87/2018¹ (la cual es una de las que sirvió de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el artículo 1º, de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011², en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas 48/2009³, 20/2011⁴ y 31/2011⁵ —en su parte conducente—.

¹ Citada como precedente en el asunto señalado al rubro.

² Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de Agente del Ministerio Público, Oficial Secretario del Ministerio Público y Agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

Lo anterior, en virtud de que considero que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1º, ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos locales, o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable, atendiendo a la nueva redacción del artículo 1º constitucional, establecer esta medida, estudiando, a su vez, también si la medida es restrictiva o no.

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en las normas impugnadas, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del artículo 1º de la Carta Magna.

En ese sentido, aun cuando me sumé al criterio aprobado por el Tribunal Pleno, a fin de lograr una votación más consolidada, mi reserva de criterio radica en lo que acabo de expresar y justifica el presente voto concurrente.

ATENTAMENTE,

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 111/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

³ Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta Acción de Inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

⁴ Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de Agente del Ministerio Público, Oficial Secretario del Ministerio Público y Agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

⁵ En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en período de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2019

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintiuno de julio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a los artículos 74, fracción I, 75, fracción I, 85, apartado A, fracción I, y 86, apartado A, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en relación con el tema de: "Exclusión de cargos públicos a quienes no son mexicanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad", al considerarlo violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

Los artículos impugnados disponían, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "Artículo 74. Los requisitos para ser Vice Fiscal son: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; [...]; Artículo 75. Los requisitos para ser Director General Coordinador General o Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas son: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento [...]; Artículo 85. Son requisitos para ser elemento de la Policía de Investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera: A. De Ingreso. I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad [...]; Artículo 86. Son requisitos para ser Perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera: A. De Ingreso. I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos [...]."

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos¹; sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018², que tal invalidez derivaba de que los congresos locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, no comparto las consideraciones de la sentencia.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los congresos locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de las normas a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Quintana Roo estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 Constitucional, y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Quintana Roo al restringir el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 Constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

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

¹ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Esquivel Mossa y el Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor pero en contra de consideraciones; los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron a favor pero con consideraciones adicionales; el Ministro Franco González Salas votó a favor pero con reserva de criterio; la suscrita Ministra Ríos Farjat votó a favor pero en contra de las consideraciones; los Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y Pardo Rebolledo votaron a favor con modificaciones.

² Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 11 votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la suscrita Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.

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

[...]

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas³, etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere solo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para “mexicanos por nacimiento”, como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de ayuntamiento, magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las legislaturas locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las legislaturas locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el “ser mexicano por nacimiento”.

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40⁴ y 41⁵ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 Constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México⁶; es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

³ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 Constitucionales.

⁴ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁵ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...).

⁶ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Quintana Roo no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ocupar los puestos de vice fiscal, director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas, elemento de la Policía de Investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera y perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 Constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio pacto federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Quintana Roo sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si las normas impugnadas cumplen o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar los puestos de vice fiscal, director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas, elemento de la Policía de Investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera y perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas impugnadas resultan discriminatorias y, por ende, inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método⁷.

Es posible que estemos ante un tema —exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos— que muy rara vez (si acaso) las legislaturas locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

La Ministra, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 111/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁷ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.

VOTO CONCURRENTE DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesión pública celebrada el veintiuno de julio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto, donde se declaró la invalidez de los artículos 74, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”;¹ 75, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”;² 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas “*por nacimiento*” y “*, sin tener otra nacionalidad*”³ y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”,⁴ de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, los cuales **excluyen de cargos públicos a quienes no son mexicanos por nacimiento o que cuentan con otra nacionalidad**.

El Pleno invalidó las porciones de los artículos impugnados debido a que las legislaturas locales no cuentan con competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Presentamos este voto de minoría, pues aunque estuvimos de acuerdo con el sentido de la sentencia, reiteraremos el criterio que hemos sostenido en diversos precedentes,⁵ en el sentido de que consideramos necesario resolver este asunto mediante una interpretación restrictiva del artículo 32 constitucional y a la luz de lo establecido en el artículo 1º constitucional. A nuestro juicio, el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización es la Constitución General, por lo que ni las legislaturas locales ni el Congreso de la Unión están facultados para realizar este tipo de distinciones

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

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

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

[...]

(Subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión —la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**⁶—, al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que “debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate”. Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*⁷.

¹ **Artículo 74.** Los requisitos para ser Vice Fiscal son:

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

² **Artículo 75.** Los requisitos para ser Director General, Coordinador General o Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas son:

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

³ **Artículo 85.** Son requisitos para ser elemento de la Policía de Investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

A. De Ingreso

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

⁴ **Artículo 86.** Son requisitos para ser Perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

A. De Ingreso

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

⁵ Acciones de inconstitucionalidad 59/2018, 87/2018, 88/2018, 93/2018 y 40/2019.

⁶ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

⁷ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández. Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011⁸, 22/2011⁹, 20/2012¹⁰ y 40/2012¹¹**, el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *congresos locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos locales carecen de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, con lo que implícitamente se abandonó el criterio de la acción de inconstitucionalidad 31/2011 y se reconoció la competencia de las legislaturas estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018¹²**, al sostener que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1° del mismo ordenamiento, se desprende que **las legislaturas estatales** no tienen competencia para legislar en esta materia. Dicha acotación a las legislaturas estatales pareciera sugerir que se pudiera llegar a una distinta conclusión al realizar un estudio sobre la competencia que el Congreso de la Unión tiene para legislar en la materia.

Pues bien, la decisión mayoritaria en este asunto retoma consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 88/2018¹³ para concluir que los órganos legislativos locales no están facultados para establecer la exigencia de contar con la nacionalidad por nacimiento para ocupar cargos públicos.

A nuestro juicio, **ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, pues ninguna de ellas se compadece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.**

En efecto, consideramos que **el artículo 32 debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1° de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación que permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo —es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad— es aquella conforme a la cual se entiende que **del mismo no deriva una libertad configuradora para el Congreso de la Unión que le permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización.**

Efectivamente, desde nuestra óptica, la interpretación más coherente de este artículo con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que **ni el Congreso de la Unión, ni las legislaturas estatales**, pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el texto constitucional.

⁸ Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

⁹ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

¹⁰ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

¹¹ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

¹² Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

¹³ Resuelta en este tema por mayoría de diez votos de este Tribunal Pleno en sesión pública de diecisiete de febrero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

Al respecto, cabe destacar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, **al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 1º constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución**. En efecto, el segundo párrafo del artículo 1º constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia*.

Así, si los artículos 1º de la Constitución¹⁴ y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵ prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1 inciso c) de dicha Convención¹⁶ establece que todos los ciudadanos deben “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”; por lo que **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como hemos señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional establece que “Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”, no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos públicos.

En ese orden de ideas, aunque en el presente asunto votamos a favor de la invalidez de los artículos 74, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”; 75, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”; 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas “por nacimiento” y “, sin tener otra nacionalidad” y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, lo hicimos al considerar que **debió expresarse que, a la luz de esta interpretación restrictiva del artículo 32, el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la propia Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las legislaturas estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella**.

La Ministra, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro, Presidente **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de minoría formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de minoría formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 111/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹⁴ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
[...]

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

¹⁵ **Artículo 1.** Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
[...]

¹⁶ **Artículo 23.** Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

[...]

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.