

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 305/2020

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO
CLAYDE A. SALDÍVAR A.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **seis de octubre de dos mil veintiuno**.

VISTOS; Y RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Trámite, autoridades emisora y promulgadora y normas impugnadas.** Por escrito recibido el catorce de diciembre de dos mil veinte, en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y, al día siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que enseguida se precisan:
2. **Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**
 - A) Poder Legislativo del Estado de Baja California.
 - B) Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.
3. **Norma impugnada:**
4. Artículo 10, fracciones IV y V, en la porción normativa “*ni haber sido*”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California, expedida mediante

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 305/2020

Decreto Número 137, publicado en el tomo CXXVII, Sección II, del Periódico Oficial del Estado el trece de noviembre de dos mil veinte.

5. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** El concepto de invalidez que plantea la accionante es, en síntesis, el siguiente:

- El artículo 10, fracciones IV y V, en la porción normativa “*ni haber sido*”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, toda vez que impide de forma injustificada que las personas que han sido sentenciadas por la comisión de cualquier delito doloso o que han sido inhabilitadas en algún momento de su vida, puedan desempeñar la titularidad de la fiscalía, aun cuando dichas sanciones ya hubieran sido cumplidas.
- Específicamente, el requisito de no haber sido condenado por delito doloso constituye una medida discriminatoria, al limitar el acceso al cargo de forma genérica a las personas condenadas por la comisión de cualquier delito doloso, sin considerar si las conductas ilícitas de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar como titular de la fiscalía especializada.
- En el caso, las funciones de la persona titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California, esencialmente, consisten en actividades de administración, organización y representación, por lo que, para que la restricción impuesta por el legislador local pueda ser considerada válida, debe vincularse con el adecuado desempeño de las funciones que corresponden al empleo o bien, perjudicar el objeto y los fines de la fiscalía especializada; situación que no se actualiza en el presente caso, ya que la norma resulta sobre-inclusiva y, por tanto, inconstitucional, al no precisar el tipo de delito cometido que justifique la exclusión del cargo, sino comprender todo tipo de delitos dolosos, inclusive, cuando no ameriten pena corporal.
- Aunado a lo anterior, la exigencia de este tipo de requisitos estigmatiza a las personas que han cumplido su sanción penal y se encuentran en condiciones de reinserción en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.
- Por otra parte, en cuanto al requisito de no estar sujeto a proceso penal, se trata de una exigencia que hace referencia a las personas que no han sido declaradas responsables penalmente y que, por tanto, no ha sido comprobada la comisión de una conducta reprochable.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 305/2020

- En tal sentido, la norma genera no sólo un trato discriminatorio, sino también, una vulneración del principio de presunción de inocencia, pues el legislador local sanciona *ex ante* a aquellas personas a quienes se les sigue un proceso penal sin haberseles comprobado efectivamente su responsabilidad o culpabilidad.
- Por otra parte, el requisito de no haber sido suspendido o inhabilitado como servidor público, se trata de una disposición injustificada y desproporcional, que implica que una persona que ha sido sujeta a un procedimiento de responsabilidad administrativa y que ha cumplido con la sanción impuesta, quedará imposibilitada para ejercer el cargo, lo que se traduce en una inhabilitación perpetua incompatible con la Constitución General.
- Aunado a lo anterior, la norma impugnada no atiende a la gravedad de la falta cometida, sino a la sanción impuesta, pues basta colocarse en ese supuesto para quedar impedido para ocupar el cargo, con independencia de si se trata de una amonestación pública o privada en caso de faltas no graves, suspensión o destitución del empleo, cargo o comisión, sanción económica en caso de faltas graves, o bien, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
- Finalmente, los requisitos exigidos en la disposición impugnada deben ser entendidos como exigencias que contienen categorías sospechosas consistentes en la condición social y jurídica de las personas que han sido condenadas por la comisión de cualquier delito doloso o inhabilitadas como servidoras públicas, lo que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a acceder a un empleo público; por tanto, procede analizar la constitucionalidad de la norma general impugnada bajo un escrutinio estricto, conforme al que es posible concluir que no cumple con una finalidad constitucionalmente imperiosa.

6. **TERCERO. Normas constitucionales que se estiman vulneradas y trámite de la acción.** Los preceptos que se consideran infringidos son los artículos 1º, 5º, 20, apartado B, fracción I, y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8.2, 23, inciso c), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 2, 14.2, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 305/2020

7. Mediante proveído de cuatro de enero de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 305/2020 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Luis María Aguilar Morales.
8. En acuerdo de seis de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes; así como a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente; y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, si consideraba que la materia de la acción de inconstitucionalidad, trascendía a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.
9. **CUARTO. Informe del Poder Legislativo del Estado.** El Poder Legislativo del Estado de Baja California, al rendir su informe extemporáneo, manifestó lo siguiente:
 - La Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California tiene su base en los principios de equidad, igualdad sustantiva y no discriminación en razón de la condición étnica, migratoria, de género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencia, orientación o identidad sexual, estado civil o cualquier otra condición o motivo que atente contra la dignidad humana, o bien, tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.
 - En el caso, los requisitos para acceder al cargo de titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado fueron establecidos con apego a lo anterior, así como respetando la racionalidad, la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida.
 - Aunado a ello, el Congreso del Estado es un órgano constitucionalmente facultado para emitir normas o decretos sin ser indispensable que exprese el fundamento o los motivos de sus

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 305/2020

actos, dado que el artículo 16 de la Constitución General no exige la explicación de las razones para la expedición de una norma o decreto; sirve de apoyo la tesis de rubro: “*FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES.*”

- Los requisitos para ocupar el cargo de titular de la fiscalía especializada no coartan los derechos a la libertad de trabajo o a tener empleo en el servicio público, ni implican discriminación laboral, sino que se establecieron en aras de tener servidores públicos que lleven a cabo una mejor administración pública, buscando a quienes tengan cualidades positivas o méritos para el desempeño laboral.
- De igual forma, el derecho a la libertad de trabajo no es irrestricta o ilimitada, sino que el artículo 5, párrafo primero, de la Constitución General la condiciona a la satisfacción de presupuestos fundamentales como que no se trate de una actividad ilícita, o bien, que no se afecten los derechos de terceros y los de la sociedad en general.
- En congruencia con ello, el Poder Legislativo puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, estableciendo determinados requisitos para el ejercicio de una actividad, con la finalidad de que no se lesionen los derechos de terceros o de la sociedad en general; sirve de apoyo, la tesis P./J. 28/99, de rubro: “*LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)*”.
- Aunado a lo anterior, la autoridad legislativa actuó conforme a las directrices que establece la Ley General en Materia de Delitos Electorales que, junto con la ley estatal, son instituciones que procuran justicia en materia penal-electoral, bajo la reglamentación del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General.
- De igual forma, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado determina los principios rectores de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; por lo que la norma impugnada debe verse como orientada a encumbrar y ponderar tales principios, pues sólo de esa forma se garantiza a la sociedad que aquellos servidores públicos que quieran ser fiscales especiales conducirán sus acciones con rectitud probada e intachable, lo que constituye una finalidad constitucionalmente válida.

10. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado.** El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, al rendir su informe, manifestó lo siguiente:

- El legislador de Baja California actuó en ejercicio de su libertad configurativa, pues no existe algún precepto constitucional que prohíba establecer requisitos para acceder al cargo de titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. En tal sentido, la norma impugnada goza de legitimación, por haber sido emitida en apego a las facultades que la Constitución General otorga a los Congresos locales para legislar en materia de seguridad pública, así como en la organización de las dependencias que integran la administración pública del Estado.
- Asimismo, la norma impugnada cumplió con todas las etapas del procedimiento legislativo establecido en ley.
- Respecto al requisito de no estar sujeto o vinculado a un proceso penal, la norma impugnada no discrimina, sino que obedece al interés de que ante la ausencia del titular de la fiscalía especializada, no se paralice la procuración de justicia en los delitos electorales; esto, tomando en consideración que conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, quien se encuentre sujeto o vinculado a un proceso penal se puede enfrentar a una serie de medidas restrictivas de su libertad, o bien, de sus actividades profesionales.
- La disposición controvertida fomentará en la sociedad la credibilidad y la confianza en las instituciones públicas, lo que constituye una finalidad imperiosa, razonable y válida. Máxime que las funciones del servidor público en comento están íntimamente vinculadas con la procuración de justicia e investigación de los delitos electorales y, consecuentemente, con la seguridad pública y, por ende, con la seguridad nacional.
- Por otra parte, deben prevalecer los principios de la seguridad pública y la seguridad nacional, por ser cuestiones de orden social e interés público, frente al derecho de igualdad y no discriminación de las personas sujetas o vinculadas a un proceso penal que tengan el interés de ocupar el cargo de titular de la fiscalía especializada. Lo anterior se afirma porque la afectación que pudieran resentir tales personas es menor a la trascendencia que resentirá la sociedad si no se satisfacen las funciones de seguridad o se afectan diversos derechos humanos.
- Por lo que hace al requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso, la norma impugnada persigue una finalidad imperiosa consistente en la seguridad pública, pues el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo

evidente que haber sido sentenciado por un delito doloso pone en riesgo no sólo la institución de seguridad pública, sino al sistema nacional en general.

- Lo anterior tiene sustento en el artículo 21 de la Constitución General que establece que las actuaciones de las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos.
- En ese sentido, resulta irrelevante el argumento relativo a que la norma impugnada excluye injustificadamente a un sector de la población, pues aun cuando el delito por el que se haya sancionado no se encuentre relacionado estrechamente con las funciones que se desempeñarán en el caso, lo que se toma en cuenta es la intención dolosa de quien cometió el hecho delictivo y pretende acceder a un puesto que forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Por otra parte, debe prevalecer el principio de la seguridad pública, por ser una cuestión de orden social e interés público, frente al derecho de igualdad y no discriminación de las personas que ha sido sentenciadas por un delito doloso que tengan el interés de ocupar el cargo de titular de la fiscalía especializada. Lo anterior se afirma porque la afectación que pudieran resentir tales personas es menor a la trascendencia que resentirá la sociedad si no se satisfacen las funciones de seguridad o se afectan diversos derechos humanos.
- En relación con el requisito de no estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado como servidor público, es importante tener presente que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California permite decretar medidas cautelares para el funcionario sujeto a un procedimiento de responsabilidad, tales como la suspensión provisional del cargo, o bien, diversas sanciones tales como la suspensión, la inhabilitación y la destitución; en tal sentido, el requisito previsto en la norma impugnada es acorde con la imposibilidad que tendrá el servidor público de ejercer el cargo, ya sea por el establecimiento de una medida cautelar o por una resolución firme.
- Aunado a lo anterior, la restricción impuesta no constituye una prohibición genérica y absoluta sin importar el tipo de falta y la temporalidad de la sanción, sino que atiende a la vigencia de la sanción impuesta.

11. **SEXTO. Pedimento de la Fiscalía General de la República e informe de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento, ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal manifestaciones.

12. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se ordenó el cierre de instrucción, por lo que se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
13. **OCTAVO. Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente, mediante proveído de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, dictado por la Ministra Presidenta de la Segunda Sala, este órgano colegiado se avocó al conocimiento del asunto y determinó enviar los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Luis María Aguilar Morales, para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

14. **PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución General; así como 10, fracción I², y 11, fracción V³, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

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

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

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

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

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...).

³ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. (...).

Federación (vigentes al comienzo del procedimiento); en relación con los puntos Segundo, fracción II⁴, y Tercero⁵ del Acuerdo General Plenario 5/2013, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y los tribunales colegiados de circuito; toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 10, fracciones IV y V, en la porción normativa “*ni haber sido*”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California y la Constitución General y diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

15. Lo anterior, en relación con el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece: “*Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio*”.
16. **SEGUNDO. Oportunidad.** Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
17. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“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

⁴ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; (...).

⁵ **Tercero.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 305/2020

correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

18. Conforme al artículo citado, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada; en la inteligencia de que, si el último día del plazo fuese inhábil, podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
19. En el caso, el artículo 10, fracciones IV y V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California se publicó en el Periódico Oficial del Estado el viernes trece de noviembre de dos mil veinte, por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción comenzó el sábado catorce del citado mes y concluyó el domingo trece de diciembre de dos mil veinte.
20. La acción de inconstitucionalidad fue presentada el lunes catorce de diciembre de dos mil veinte, primer día hábil siguiente al último del plazo que fue domingo; por lo que debe concluirse que se promovió oportunamente, en términos del citado artículo 60, párrafo primero, *in fine*, de la Ley Reglamentaria.
21. **TERCERO. Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.
22. Suscribe el escrito respectivo María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del oficio mediante el que la Senadora Presidenta y Senador Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión le comunica que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno de dicho órgano legislativo la

eligió con tal carácter para un periodo de cinco años, que comprenderá del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

23. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General dispone:

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

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

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

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

24. Por su parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la Ley Reglamentaria, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos:

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).”

“Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 305/2020

25. En este sentido, en términos del artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde al Presidente de la referida Comisión su representación legal:

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

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

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

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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

26. En consecuencia, debe estimarse que, en el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien suscribe el escrito relativo es en quien recae la representación legal de dicho organismo.
27. Finalmente, debe estimarse que, en términos del citado artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la referida Comisión es un órgano legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter local, como la impugnada, por aducir que viola derechos fundamentales, como plantea en su escrito.
28. **CUARTO. Sobreseimiento.** Previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia que aleguen las partes o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión previa y de análisis oficioso, en términos del artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria, que dispone:

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

29. Al respecto, el Tribunal Pleno ha establecido que, de conformidad con dicho precepto, las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público, por lo que se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente; como se desprende de la tesis **P./J. 31/96**, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.”**⁶

30. Esta Segunda Sala, de manera oficiosa, decreta el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria, que dispone:

“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...)” [Énfasis añadido].

31. En el caso, esta Sala advierte que ha sobrevenido la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, del citado ordenamiento legal, que establece:

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; (...)” [Énfasis añadido].

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, junio de 1996, página 392, registro digital 200108.

32. Conforme a dicho precepto, tratándose de controversias constitucionales, opera la improcedencia de la acción cuando dejen de producirse los efectos generados por la norma general impugnada. Esto es así, en tanto la declaratoria de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncien no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo⁷, de la Constitución General y 45, párrafo segundo⁸, de la Ley Reglamentaria.
33. Como puede advertirse, en principio, esta causal de improcedencia se encuentra prevista en la Ley Reglamentaria en lo concerniente a las controversias constitucionales; sin embargo, también resulta aplicable en la materia de acciones de inconstitucionalidad, en términos del artículo 65, que dispone:

“Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

34. Así, por disposición del artículo 65 de la Ley Reglamentaria, en las acciones de inconstitucionalidad podrán aplicarse las causales de improcedencia y motivos de sobreseimiento establecidos en los

⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. (...).

⁸ **Artículo 45.** (...)

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

diversos artículos 19 y 20, fracciones II y III, previstas para las controversias constitucionales.

35. Ahora bien, como quedó precisado en los resultandos de la presente sentencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la presente acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez del artículo 10, fracciones IV y V, en la porción normativa “*ni haber sido*”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California, publicada mediante Decreto Número 137, en el tomo CXXVII, Sección II, del Periódico Oficial del Estado el trece de noviembre de dos mil veinte.
36. Dichos preceptos eran del tenor siguiente:

“Artículo 10. Para ocupar la titularidad de la Fiscalía Especializada, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: (...)

IV. No estar sujeto o vinculado a proceso penal, o haber sido condenado por delito doloso;

V. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en términos de las normas aplicables; (...)”. [Énfasis añadido].

37. Sin embargo, constituye un hecho notorio para este Alto Tribunal, en términos del artículo 88⁹ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, por disposición del artículo 1¹⁰ de la Ley Reglamentaria, que el veintiocho de abril de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, tomo CXXVIII, Número Especial, el Decreto Número 225, mediante el cual se aprueba la reforma a los artículos 3, 9, 28 y 29, así como la adición de

⁹ **Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

¹⁰ **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

los artículos 24 Bis y 24 Ter a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California, del tenor siguiente:

“DECRETO No. 225

ÚNICO. *Se aprueba la reforma a los artículos 3, 9, 28 y 29, así como la adición de los artículos 24 Bis y 24 Ter a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California, para quedar como sigue:*

Artículo 3. (...)

I a la X. (...)

XI. Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción: El Fiscal que ejerce funciones de Ministerio Público en delitos relacionados con hechos de corrupción cometidos por servidores públicos y por particulares;

XII. Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales: El Fiscal que ejerce funciones de Ministerio Público en delitos electorales;

XIII. Guardia Estatal de Seguridad e Investigación: El órgano administrativo desconcentrado de la Fiscalía General, pero bajo su mando, con facultades de seguridad pública e investigación;

XIV. Ministerio Público: 'la Institución del Ministerio Público;

XV. Oficialía Mayor: Entidad encargada de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Fiscalía General; y,

XVI. Servicio de Carrera: El Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General del Estado.

Artículo 9. (...)

I. Fiscalía Central, misma que se integra a su vez por:

a. al e. (...)

f. Fiscalía Regional de San Quintín;

g. Fiscalía Especializada en Delitos Contra Mujeres por Razón de Género;

h. Fiscalía Especializada en Delitos Contra la Vida;

i. Fiscalía Especializada en Narcomenudeo;

j. Fiscalía Especializada en Derechos Humanos;

k. Fiscalía Especializada en Justicia para Adolescentes;

l. Fiscalía Especializada en Delitos Ambientales y Contra los Animales;

m. Fiscalía de Unidades Especializadas;

n. Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;

o. Unidad de Procedimientos de Extinción de Dominio; y,

p. Fiscalía Especializada en Delitos Contra la Tortura.

II. a X. (...)

- XI. Consejería Jurídica;
 - XII. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;
 - XIII. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; y,
 - XIV. Los demás que establezcan las leyes y reglamentos.
- (...)

Artículo 24 BIS. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. La Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales es un órgano dependiente de la Fiscalía General del Estado con autonomía técnica y operativa. Estará a cargo de un Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, que será competente para la investigación, prevención y persecución de los delitos electorales.

Los requisitos para ocupar el cargo, la duración en el mismo, así como el nombramiento y remoción de su titular, será de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

La estructura orgánica, las atribuciones y facultades específicas estarán determinadas en la presente Ley, las leyes aplicables y el Reglamento correspondiente.

Artículo 24 TER. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es un órgano dependiente de la Fiscalía General del Estado con autonomía técnica y operativa. Estará a cargo de un Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, que será competente para la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Segundo, Sección Cuarta del Libro Segundo del Código Penal para el Estado de Baja California.

Los requisitos para ocupar el cargo, la duración en el mismo, así como el nombramiento y remoción de su titular, será de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

La estructura orgánica, las atribuciones y facultades específicas estarán determinadas en la presente Ley, las leyes aplicables y el Reglamento correspondiente.

Artículo 28. (...)

- I. Coordinación de la Guardia Estatal de Seguridad;
- II. Coordinación de la Agencia Estatal de Investigación;
- III. Dirección de Control, Comando, Comunicación y Cómputo;
- IV. Dirección de Servicios de Seguridad Privada;
- V. Dirección del Sistema de Información de Seguridad; y,
- VI. Coordinación del Centro Estatal de Denuncia Anónima.

Las atribuciones, obligaciones, requisitos y características orgánicas de la Guardia Estatal de Seguridad e Investigación estarán determinadas por la presente Ley y su reglamentación.

Artículo 29. (...)

a al d. (...)

e. Derogado.

f. Derogado.

g. Derogado.

h. Derogado.

i a la j. (...).

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente reforma entrará en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO. *El Fiscal General del Estado, emitirá las disposiciones reglamentarias derivadas del presente Decreto en un tiempo que no excederá de 30 días naturales, contados a partir de la publicación del decreto en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.*

TERCERO. *El Fiscal General del Estado, deberá realizar todas las acciones administrativas y presupuestales necesarias garantizar la correcta operación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Baja California y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California.*

El presupuesto que el Congreso del Estado haya destinado a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California, para el ejercicio Fiscal, deberá ejercerse en los términos autorizados por la legislatura Estatal.

CUARTO. Se Abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 71, de fecha 13 de noviembre de 2020, Sección II, Tomo CXXVII.

QUINTO. *Se Abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial No. 61, Tomo CXXVI, Sección I, de fecha 13 de diciembre de 2019.*

SEXTO. *Los recursos humanos y financieros, tratándose del personal de base sindicalizado, mantendrán su relación laboral en el Gobierno Central del Poder Ejecutivo, realizando los mismos, sus funciones como personal comisionado ante la Fiscalía General del Estado, de acuerdo a su experiencia,*

salvaguardando en todo momento sus derechos adquiridos y prestaciones establecidas en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores del Estado y Municipios, así como en sus Condiciones Generales de Trabajo vigentes.” (Énfasis añadido).

38. De lo anterior se sigue que, **como consecuencia de los artículos primero y cuarto transitorios del Decreto Número 225**, mediante el cual se aprueba la reforma y la adición a diversos artículos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California, **quedó abrogada la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California, publicada el trece de noviembre de dos mil veinte, cuyo artículo 10, fracciones IV y V, se impugna en el presente asunto.**

39. En virtud de lo anterior, este Alto Tribunal estima que, conforme a los artículos primero y cuarto transitorios del Decreto transcrito, es evidente que **la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California fue abrogada y plenamente sustituida** en el orden jurídico local a partir del veintinueve de abril de dos mil veintiuno, esto es, al día siguiente de la publicación oficial del aludido Decreto.

40. Consecuentemente, es dable afirmar que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria, porque **dejaron de producirse los efectos de la norma general impugnada, la que constituye el único objeto de análisis de este medio de control constitucional.** Asimismo, porque, como se señaló, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en los medios de control constitucional previstos en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General, no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.

41. Respecto de lo que se entiende por materia penal para efectos de determinar cuándo una norma tiene contenido de tal naturaleza, al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 305/2020

resolver la acción de inconstitucionalidad 152/2017¹¹, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que son normas penales:

“(...) aquellas que contienen conductas prohibidas por la ley que, de cometerse, tienen como consecuencia alguna sanción sobre el que la llevó a cabo, ya sea corpórea (privación de la libertad) o económica (una multa, por ejemplo), como son también las que establecen agravantes, es decir, todo aquello relacionado con el tipo penal y la sanción.”

42. A la luz del anterior criterio, se tiene que el artículo 10, fracciones IV y V, de la ahora abrogada Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California —cuya invalidez se demanda en la presente acción de inconstitucionalidad— no guarda relación material con el ámbito penal, pues se refería a los requisitos para ocupar la titularidad de la citada Fiscalía Especializada consistentes en no estar sujeto o vinculado a proceso penal o haber sido condenado por delito doloso (fracción IV) y no estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en términos de las normas aplicables (fracción V).
43. Esto es, la norma impugnada no tipificaba conductas punibles, ni establecía sanciones (corporales o pecuniarias); tampoco se trataba de una agravante ni regulaba alguna cuestión que eventualmente pudiera traer un beneficio a los procesados o sentenciados con la declaración de invalidez, sino que sólo se refería a los requisitos legales para acceder a un cargo público, en este caso, el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California.
44. Sirven de apoyo a las anteriores conclusiones, las tesis siguientes del Tribunal Pleno y de la Primera Sala, que esta Segunda Sala comparte:

¹¹ En sesión de ocho de enero de dos mil veinte, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas (presidente en funciones) quien emitió su voto con reservas e hizo suyo el asunto. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO”. (Tesis P./J. 47/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, junio de 1999, página 657, registro digital 193771).

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES DEROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE CESARON SUS EFECTOS POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO”. (Tesis P./J. 45/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXI, mayo de 2005, página 783, registro digital 178564).

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA”. (Tesis P./J. 24/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXI, mayo de 2005, página 782, registro digital 178565).

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA”. (Tesis 1a. XLVIII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, registro digital 175709).

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA”. (Tesis P. IV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 4, marzo de 2014, tomo I, página 227, Registro digital 2005882).

45. Por tanto, **debe decretarse el sobreseimiento** en la presente acción de inconstitucionalidad, **por haber cesado los efectos de la norma general impugnada**, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria, en relación con los diversos 19, fracción V, y 65, del citado ordenamiento.

46. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Firman la Ministra Presidenta de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

La Secretaria de Acuerdos **CERTIFICA** que esta hoja corresponde a la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 305/2020, en sesión ordinaria celebrada el seis de octubre de dos mil veintiuno.
DOY FE.

***TLMS/LISS**