

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

QUEJOSO:*****

**RECURRENTE: PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA Y OTROS.**

PONENTE: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIA: ESTELA JASSO FIGUEROA.

Colaboró: Raúl Brindis Hernández

Vo.Bo.

Ministra

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al

**VISTOS; y
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO. Por escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil dieciséis en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, *********, por propio derecho, promovió demanda de amparo indirecto contra las autoridades y por los actos que se transcriben a continuación:

Como ordenadoras:

Del CONGRESO DE LA UNIÓN (CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE SENADORES); PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS y SECRETARIO DE GOBERNACIÓN; se reclama, respectivamente, la DISCUSIÓN Y APROBACIÓN y REFRENDO en el proceso legislativo, de los artículos 33, 35 fracción I, inciso b), y fracción II, inciso a), 47, 49, 59, 74 y 78 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la

República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en vigor al día siguiente de su publicación.

“Como ejecutoras:

***DEL TITULAR DE LA POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL,
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,
en calidad de autoridad ordenadora y ejecutora;***

La Queja dictada fuera de procedimiento de remover del cargo al suscrito en el ejercicio del cargo de Agente de Federal de Investigación y/o Policía Federal Ministerial, mediante separación del servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial.

El oficio PGR/AIC/PFM/OT/1405/2015, de dieciocho de noviembre de dos mil quince, por el que presentó queja en mi contra ante el Consejo de Profesionalización, solicitando se inicie el procedimiento de separación del servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial.

Se tuvo conocimiento de los actos reclamados a esta autoridad el día veintidós de enero del año en curso, ya que me fue notificado personalmente.

SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en calidad de autoridad ordenadora.

El oficio número STCP/0325/2015, de fecha veintitrés de noviembre del año 2015, mediante el cual ordena al Secretario General Instructor del Órgano Auxiliar de Instrucción del Consejo del Profesionalización se inicie el procedimiento de separación del Servidor Profesional de Carrera Ministerial.

SECRETARIO GENERAL INSTRUCTOR DEL ÓRGANO AUXILIAR DEL CONSEJO DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en calidad de autoridad ordenadora;

El acuerdo de recepción de fecha nueve de diciembre de 2015, mediante el cual solicita se inicie el procedimiento de separación, en razón de que señala que se advierte una notoria causal de improcedencia y admite a trámite la queja interpuesta por el Titular de la Policía Federal Ministerial.

SECRETARIA INSTRUCTORA DEL ÓRGANO AUXILIAR DE INSTRUCCIÓN DEL CONSEJO DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (LIC. ***) en su carácter de autoridad ejecutora.**

1. El Acuerdo de inicio de quince de diciembre de dos mil quince, relativo al inicio del procedimiento de separación ***.**

2. El oficio STCP/OAI/2735/15, de veintiocho de diciembre de dos mil quince, dirigido al suscrito, por el cual se me cita a la audiencia de ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISÉIS, relacionada con el procedimiento de separación ***.**

3. La orden para el inicio del procedimiento administrativo de separación.

Del CONSEJO DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en calidad de autoridad ordenadora y ejecutora, reclamo:

La ejecución del inicio del procedimiento de separación del cargo del suscrito, siendo LA

**INMINENTE RESOLUCIÓN DE SEPARACIÓN EMITIDA
EN EL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN *****.**

Del DIRECTOR DE COORDINACIÓN Y APOYO AL SERVICIO DE CARRERA, DE LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE RELACIONES LABORALES Y APOYO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en calidad de autoridad ordenadora, y ejecutora, reclamo:

El oficio número PGR-OM-DGRHO-DGARLAJ-DCASC-019167-2015, de 30 de noviembre de 2015, mediante el cual señala que cuenta el quejoso con suspensión indefinida, a partir del 16 de agosto de 2015.

DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN, en calidad de autoridad ejecutora, reclamo:

El cumplimiento o ejecución de la orden dictada fuera de procedimiento por el Titular de la Agencia Federal de Investigación y/o Policía Federal Ministerial, de suspender al suscrito en el ejercicio del cargo de Agente Federal de Investigación y/o Policía Federal Ministerial, materializando esa orden e impidiendo al suscrito continuar con el cumplimiento del servicio público que tengo encomendado.

Del JEFE REGIONAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL, EN EL ESTADO DE ZACATECAS, en su calidad de autoridad ejecutora, reclamo:

El cumplimiento o ejecución de la orden dictada fuera de procedimiento por el Titular de la Agencia Federal de Investigación y/o Policía Federal Ministerial, de suspender al suscrito en el ejercicio del cargo de

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Agente Federal de Investigación y/o Policía Federal Ministerial, materializando esa orden e impidiendo al suscrito continuar con el cumplimiento del servicio público que tengo encomendado.”

SEGUNDO. La parte quejosa señaló como vulnerados los derechos contenidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16, 21 y 123 apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, narró los antecedentes del caso, e hizo valer los conceptos de violación que estimó pertinentes.

TERCERO. Por razón de turno, correspondió conocer del juicio de amparo, al Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien por auto de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, la registró en el libro de gobierno bajo el expediente *****; y, mediante sentencia emitida en la audiencia constitucional celebrada el uno de junio de dos mil dieciséis, resolvió **sobreseer** en términos del considerando tercero y quinto y **conceder el amparo** para efectos, respecto del artículo artículo 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Sentencia que se autorizó el veintiuno de julio de dos mil dieciséis.

CUARTO. Inconformes con la resolución anterior, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de la Subdirectora de Amparos y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por conducto de su Delegado; interpusieron recurso de revisión, mediante oficios presentados el ocho de agosto de ese año, ante la Oficialía de Partes del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y el quince siguiente, ante la Oficina de

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, respectivamente.

Por otra parte, la Directora General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, promovió recurso de revisión en suplencia del Procurador General de la República y ésta a su vez en representación del Presidente de la República.

QUINTO. Correspondió conocer del asunto, por razón de turno, al **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, el cual mediante acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis, lo admitió a trámite y ordenó su registro bajo el expediente *****

Seguida la secuela procesal correspondiente, el referido órgano colegiado **dictó sentencia el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete**, en la que resolvió reservar competencia legal a este Alto Tribunal para conocer respecto de la constitucionalidad artículo 35, fracción I, inciso b), y fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve, en vigor al día siguiente de su publicación.

SEXTO. Por auto de Presidencia de veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió su competencia originaria para conocer de este recurso de revisión, toda vez que se interpone en contra de la sentencia dictada en amparo indirecto en el que se impugnó la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, específicamente

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

los artículos 33, 35, fracción I, inciso b) y fracción II, inciso a), 47, 49, 59, 74 y 78, motivo por el que se registró bajo el expediente **256/2017**, y se determinó fueran turnados los autos respectivos para su estudio a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, integrante de la Segunda Sala, en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

SÉPTIMO. Mediante proveído de 23 de mayo de dos mil diecisiete, el Presidente de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta se avocaría al conocimiento del asunto y remitió los autos a la Ministra Ponente.

La Agente del Ministerio Público de la Federación solicitó pedimento ministerial número ***** en el sentido de revocar la resolución y negar el amparo.

OCTAVO. El proyecto de este asunto fue publicado dentro del plazo y con las formalidades previstas en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo vigente, por versar sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente; 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Punto Tercero, en relación con el Punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; toda vez que se interpuso contra una resolución dictada en un juicio de amparo indirecto, en el que se impugnó la constitucionalidad de los artículos 33, 35, fracción I, inciso b) y fracción II, inciso a), 47, 49, 59, 74 y 78 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y en este recurso subsiste un problema de constitucionalidad de leyes, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO. Legitimación. Se encuentran legitimadas para interponer los recursos de revisión la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Presidente de la República, por ser autoridades responsables en el juicio de amparo indirecto y por conducto de sus representantes, cuyas personalidades fueron reconocidas por el Juez de Distrito al momento de rendir sus informes justificados.

Así mismo se encuentra legitimado para interponer el recurso, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad responsable y por conducto de su delegado, personalidad que fue reconocida por el Juez de Distrito en el juicio de amparo indirecto.

Oportunidad. Debido a que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, en su momento se pronunció sobre la oportunidad de presentación de los recursos de revisión, en esta instancia es innecesario emitir un pronunciamiento en esos aspectos.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

TERCERO. Agravios. Mediante escritos presentados el veintinueve de julio de dos mil dieciséis, el ocho de agosto de dos mil dieciséis y quince del mismo mes y año, el **Presidente de la República** y las **Cámaras de Senadores y Diputados** del Congreso de la Unión interpusieron recursos de revisión en los que expusieron en síntesis los agravios que en lo conducente se relacionan en forma subsecuente.

El Presidente de la República, por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, en suplencia del Procurador General de la República expuso en esencia los siguientes agravios.

1. Le causa agravio la consideración de Juez de Distrito consistente en que era aplicable el principio de presunción de inocencia al **procedimiento administrativo de separación** instaurado al quejoso, ya que la naturaleza de dicho procedimiento administrativo no es de responsabilidad administrativa sino uno referente al **presunto incumplimiento de los requisitos de permanencia en el servicio de carrera**.
 - 1.1. De conformidad con los artículos 46, fracción II y 67 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República **el procedimiento de separación** es diverso al **procedimiento de responsabilidad administrativa**, aunque no esté definido en la propia ley orgánica.
 - 1.2. En alcance a lo anterior, la unidad administrativa recurrente se refiere al **procedimiento administrativo de separación *******, el cual tuvo como causa el incumplimiento del requisito de permanencia especificado en el artículo 35, fracción II, inciso a), en relación con la fracción I, inciso b) de este mismo precepto de legalidad de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

- 1.3. Procede su argumentación, y hace una segunda distinción la parte recurrente entre dos tipos de procedimientos: el de separación y remoción, siendo el primero el que fue aplicable al quejoso, toda vez que este se inicia en contra de los servidores públicos que pertenecen al Servicio de Carrera de la materia, que han incurrido en el supuesto de incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de conformidad con el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Continúa su argumento en el sentido de reforzar la premisa de que el procedimiento administrativo de separación instaurado al quejoso no es de remoción y/o de responsabilidad de servidores públicos.
- 1.4. De conformidad con los artículos 63, fracciones IV, V, VII, VIII, XII, XIII, XV y XVI y 64, fracciones V, VII, IX y XI de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República el procedimiento de remoción se inicia en contra de los servidores públicos que incurren en alguno de los supuestos o conductas detalladas en las referidas fracciones durante el desempeño de sus funciones.
- 1.5. Con esto y apoyándose en la jurisprudencia **P. /J. 43/2014 (10a.) “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.”** y tesis aislada **2a. XVI/2013 (10a.) “POLICÍA FEDERAL. EL ARTÍCULO 34, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA”**, la parte recurrente sostiene que contrario a lo determinado por el Juez de Distrito, el procedimiento administrativo de separación es de orden e interés social, por lo que no implica que se hayan transgredido garantías constitucionales del quejoso, tornando inaplicable el

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 1.6. A pesar de que el principio de presunción de inocencia resulta aplicable a los procedimientos de responsabilidad penal y administrativa, el Juez de Distrito lo debió inaplicar en el presente asunto, debido a que el procedimiento en cuestión implica que se emita un acto administrativo declarativo, que determina si se cumplen o no los requisitos de permanencia, conforme a lo previsto en el artículo 35, fracción II, inciso a), en relación con la fracción I, inciso b) de este mismo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- 1.7. De la misma manera argumenta que la referida Ley Orgánica regula la actuación de los servidores públicos pertenecientes a la Procuraduría General de la República, por tanto es en esta norma de carácter general que se establecen los requisitos de ingreso y permanencia para los integrantes del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial. Así mismo, es en este cuerpo normativo donde se establecen obligaciones que deberán realizar los referidos servidores públicos, las cuales en caso de ser incumplidas por estos, traen asociada la consecuencia que se instruya un procedimiento administrativo, el cual tiene como objeto la imposición de alguna de las sanciones de amonestación, suspensión o incluso la remoción del cargo.
- 1.8. Por lo tanto, respecto a la naturaleza del procedimiento administrativo de separación, la parte recurrente aduce que este no tiene como objeto fincar una responsabilidad a un servidor público y que se le imponga una sanción administrativa como consecuencia de ello, sino que es un procedimiento que no prejuzga respecto de la responsabilidad administrativa y penal del servidor

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

público. Por el contrario, es un procedimiento de tipo administrativo que solo tiene como finalidad determinar si se cumplen o no los requisitos de permanencia que la ley estatuye a los miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial. De ahí que el principio de presunción de inocencia sólo aplica en un proceso penal y en un procedimiento administrativo sancionador.

2. Le causa agravio la declaración de inconstitucionalidad del artículo 35, fracción II, inciso a) con relación a la fracción I, inciso b) del mismo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En particular, la consideración del Juez de Distrito consistente en que la porción normativa de dicho precepto que señala como requisito que el servidor público no se encuentre sujeto a un proceso penal, es violatoria del principio de presunción de inocencia, ya que, como lo refirió en su primer concepto de agravio, dicho artículo no regula la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa, sino la verificación de un requisito que el legislador estableció en la propia norma.

2.1. Con esto, y de conformidad con el artículo 21 constitucional, párrafo noveno, se tiene que al tratarse de personal policial y tener como función constitucional auxiliar al Ministerio Público de la Federación en la investigación de delitos, es de interés social que este tipo de servidores públicos se apeguen a los principios establecidos en el referido artículo constitucional.

2.2. De ahí que sea incorrecto que el Juez de Distrito haya desincorporado como requisito de permanencia la porción normativa relativa a no estar sujeto a proceso penal, siendo que la finalidad que el legislador persiguió con esa disposición no es la de prejuzgar sobre la responsabilidad penal del miembro del servicio de carrera de la materia en cuestión, sino salvaguardar la función que desempeñan este tipo de servidores

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

públicos, la cual constituye una cuestión de orden público e interés general.

- 2.3. Para sostener su argumentación la parte recurrente se apoya en las consideraciones del amparo en revisión 250/2015 resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en el cual se estudió la constitucionalidad del artículo 35, fracción II, inciso a), con relación a la fracción I, inciso b), de la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la porción normativa que se prevé como requisito de permanencia el que esta clase de servidores públicos no se encuentre sujeto a un proceso penal.
 - 2.4. Del referido precedente, la autoridad recurrente lo invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley de Amparo.
 - 2.5. Acorde al artículo 123, Apartado B, fracción XIII constitucional, para que un miembro de una institución policial pueda mantenerse en su cargo, es necesario que satisfaga los requisitos durante todo el tiempo que lo desempeñe. De la reforma constitucional a dicho precepto se tiene que dentro de los motivos de esta fue garantizar el correcto desempeño de la carrera policial estableciendo los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, así como diversos, para que este tipo de servidores públicos se desempeñen profesionalmente, con apego a los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad.
3. El acuerdo de inicio dictados en el procedimiento administrativo de separación *****, y su correspondiente notificación tienen como objeto que el quejoso *****, ejerza sus derechos fundamentales de audiencia y defensa respecto de

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

las irregularidades que se le imputaron, por lo que en ningún momento se vulneró su derecho fundamental de presunción de inocencia.

3.1. Por lo tanto, el contenido del artículo 35, fracción II, inciso a), de la mencionada ley, en relación con la fracción I, inciso b) no vulnera el derecho fundamental de presunción de inocencia, ya que lo establecido en el referido precepto no puede estimarse como una pena anticipada, pues el dictado del acuerdo del inicio del procedimiento administrativo de separación y su notificación derivaron del auto emitido en la causa penal ***** por el Juez Primero de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Zacatecas, lo cual le da al quejoso una situación jurídica de procesado manteniendo a salvo su derecho fundamental de presunción de inocencia tanto en el procedimiento administrativo como en el proceso penal, de tal manera que el incoado gozó de libertad durante dicho proceso, como una manifestación de la tutela efectiva a la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, aunado al hecho de que en caso de que fuese absuelto, el quejoso estará en condiciones de hacer valer tal circunstancia en la etapa respectiva de procedimiento administrativo de separación.

3.2. Finalmente, la autoridad recurrente aduce que el Juez de Distrito no consideró que el control de constitucionalidad está sujeto a presupuestos formales y materiales de admisibilidad, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 123/2014 (10a.) de rubro: **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.”**

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Agravios aducidos por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por conducto de su Delegado, en términos del artículo 9° de la Ley de Amparo.

1. Aduce que la sentencia impugnada es ilegal, ya que no se ajusta a derecho por ser contraria a los artículos 33 y 35, fracciones I, inciso b), y II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
2. De la interpretación que lleva a cabo la parte recurrente de los referidos preceptos, sostiene que el personal activo de la Policía Federal podrá ser separado de su cargo cuando no se cumplan los requisitos que la propia ley orgánica señala para permanecer en la institución. Por otro lado, los referidos servidores públicos serán removidos, si incurren en alguna responsabilidad administrativa durante el desempeño de sus funciones.
3. Plantea que de conformidad con los artículos 46, 47 y 49 la ley orgánica en cuestión establece la posibilidad de que el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal se termine al verificarse determinados supuestos normativos, los cuales en el presente asunto, son el incumplimiento de los diversos requisitos de ingreso y permanencia, para lo cual se establece un procedimiento administrativo de separación.
4. A partir de la premisa de que el artículo 123, Apartado B, fracción XIII establece que los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes, y de ahí que podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos de permanencia, la parte recurrente argumenta que los servidores públicos como el quejoso al estar adscritos al Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, se ubican en una situación específica, la cual se verifica con la propia integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
5. Con esto, la separación del cargo de policía del quejoso mediante resolución administrativa derivada del procedimiento

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

de separación en cuestión es válida, ya que basta que no se cumpla con uno de los requisitos previstos en el propio sistema normativo que rige al cuerpo policiaco al que pertenecía el quejoso.

6. Por lo tanto, no existe transgresión al principio de inocencia, ya que este tiene como finalidad brindar la seguridad jurídica al imputado, traducida en que al imputado si no se le demuestra su culpabilidad no será condenado sin que existan pruebas suficientes que destruyan el estatus de inocente.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por conducto de su representante legal, Subdirectora de Amparos, expuso en concreto, los siguientes agravios.

1. Como primer concepto de agravio se aduce que la sentencia recurrida resulta violatoria de los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 1o., 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se llevó a cabo un incorrecto ejercicio de control de constitucionalidad ex officio.

- 1.1. Sostiene lo anterior con la jurisprudencia **2a./J. 176/2010** de rubro: **“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.”**, en el sentido de argumentar que el Juez de Distrito no interpretó adecuadamente el artículo 35, fracción II, inciso a), en relación con la fracción I, inciso b) de este mismo número de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ya que desaplicó de manera inmediata de la esfera jurídica del quejoso la hipótesis descrita en el numeral impugnado, sin contemplar los pasos que deben seguir los operadores jurídicos al momento de implementar el control de constitucionalidad sobre cualquier norma de estudio.

- 1.2. Con esto, se advierte que el precepto que se reclama, admite una interpretación conforme con la presunción de inocencia reconocida por la Constitución, de acuerdo a la acción de inconstitucionalidad 23/2009, a través de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó una interpretación conforme del

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

artículo 97, en relación con el 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sustentó que si bien es cierto que el requisito de ingreso en las Instituciones Policiales, consistente en no estar sujeto a proceso penal no debe considerarse como uno de permanencia porque equivaldría a prejuzgar sobre la responsabilidad penal de los miembros de dichas instituciones, estimó que no resultaba ser menos cierto que el requisito de permanencia en el Servicio Ministerial, Policial y Pericial de Carrera, también admitía una interpretación conforme al derecho de presunción de inocencia.

- 1.3. Con base en lo anterior, el requisito de permanencia de no estar sujeto a proceso penal no debe interpretarse en el sentido de que al dejar de cumplir con él, sin más, deba procederse a la separación definitiva o destitución del agente sujeto a proceso penal, pues con ello sí se estaría prejuzgando sobre su responsabilidad penal, sino por el contrario el concepto de permanencia debe interpretarse en el sentido de que una vez actualizado el supuesto normativo, se procederá a la separación del servidor público que se trate **de manera provisional** y no definitiva.
- 1.4. De conformidad con la tesis aislada 1a. CCCLXXXI/2014 (10a.) de rubro: ***“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATAMIENTO DEL IMPUTADO. EL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN II, INCISO E), EN RELACIÓN CON SU FRACCIÓN I, INCISO F), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEBE INTERPRETARSE DE CONFORMIDAD CON AQUEL DERECHO FUNDAMENTAL”***, se tiene que cuando un Agente Federal Ministerial de Carrera se encuentre sujeto a proceso penal, éste podrá ser suspendido de su cargo hasta en tanto se resuelva el proceso penal correspondiente, de tal forma que si dicho proceso penal no culmina con el dictado de una sentencia que declare la responsabilidad penal del incoado, éste podrá ser reinstalado de conformidad con el amparo en revisión **590/2013** resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

- 1.5. Por otro lado, de conformidad con el amparo en revisión **123/2013** resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal, el Juez de Distrito no consideró la modulación del principio de presunción de inocencia que en dicho precedente se estableció, en el sentido de que, respecto a los agentes de la Policía Federal sujetos a un proceso penal de conformidad con el diverso artículo 35, fracción I, inciso b), en relación con la fracción II, inciso a), de la misma Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, determinó que aquellos agentes podrán ser suspendidos de su cargo hasta en tanto se resuelva el proceso penal correspondiente.
2. Como segundo concepto de violación el referido órgano legislativo planteó que no se llevó a cabo una adecuada modulación del principio de presunción de inocencia.
 - 2.1. De lo anterior, le causa agravio la aplicación de las jurisprudencias 1a. /J. 24/2014 (10a.) y P. /J. 43/2014 (10a.) de rubros: ***“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.”*** respectivamente.
 - 2.2. La parte recurrente, adujo que resultaba conveniente establecer la forma en la que debía de modularse el derecho de presunción de inocencia en los procedimientos administrativos sancionadores, en el sentido de que de la interpretación del artículo impugnado en el juicio constitucional de origen se advierte que uno de los requisitos de permanencia es no estar sujeto a algún proceso penal, sin que deba estimarse que en dicho supuesto normativo se comete una violación al referido derecho fundamental, ya que el procedimiento administrativo de separación no implica la imposición de una sanción, sino meramente la verificación de que el servidor público está imposibilitado para prestar el servicio de procuración de justicia.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

CUARTO. Previo al examen de los agravios, es necesario destacar los siguientes antecedentes.

1. El quince de diciembre dos mil quince, la Secretaria Instructora del Órgano Auxiliar de Instrucción del Consejo de Profesionalización de la Procuraduría General de la República emitió el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de separación No. *****, instaurado en contra de *****, quien ocupaba el cargo de *****, por el probable incumplimiento por parte del servidor público del requisito de permanencia previsto en el artículo 35, fracción I, inciso b), en relación con la fracción II, inciso a), del mismo artículo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El procedimiento de mérito derivó de la queja interpuesta por el Titular de la Policía Federal Ministerial de la citada institución de procuración de justicia, quien hizo notar que el veinte de agosto de dos mil quince se dictó auto de vinculación a proceso en contra de ***** por su probable participación en la comisión de los hechos que la ley señala como delitos de extorsión agravada en grado de tentativa, contra la administración de justicia y el de intimidación.

2. En contra del acuerdo de inicio del procedimiento mencionado y de la queja relativa, ***** promovió juicio de amparo, en el que además impugnó la constitucionalidad de los artículos 33, 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a), 47, 49, 59, 74 y 78 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En síntesis, la parte quejosa hizo valer los siguientes conceptos de violación:

Primer concepto de violación. El quejoso planteo que el artículo 35, fracciones I, inciso b) y II inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, viola en su perjuicio el derecho fundamental de presunción de inocencia, al prever como requisito de permanencia que el Agente de la Policía Federal Ministerial no se encuentre

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

sujeto a proceso penal; de ahí que, a través de ésta norma se lleva cabo una privación del empleo a los policías basándose en una situación jurídica que no es definitiva.

- a. Añade a lo anterior, que los efectos jurídicos de un auto de formal prisión o uno de vinculación a proceso son meramente provisionales, de modo tal que dan oportunidad de defensa que puede consolidarse con la obtención de una sentencia absolutoria.
- b. Entonces, la sola vinculación al proceso respecto de los delitos que se le imputaron, esto es, extorsión agravada en grado de tentativa, y el de intimidación, no puede establecer incumplido un requisito de permanencia del servicio policial, esto es, el relativo a estar sujeto a proceso penal, puesto que el derecho de presunción de inocencia, en su vertiente de regla de trato, establece que toda persona debe ser tratada como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia firme.
- c. De conformidad con la interpretación que lleva cabo el quejoso de los artículos 47, 57 y 59 de la Ley Orgánica en cuestión, concluye que los miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial que no cumplan con los requisitos establecidos en el primer numeral, dejarán de prestar sus servicios a la Procuraduría General de la República. Sin embargo, aduce, que es el tercer precepto el que se refiere a que todo elemento de la Procuraduría General de la República, podrá prestar sus servicios, si se verifica que tenga la certificación expedida a su favor que el propio artículo 21 constitucional, con lo cual se tiene que cuando un elemento esté sujeto a proceso penal como probable responsable de delito doloso, o culposo calificado como grave por la ley, serán suspendidos desde que el auto de plazo constitucional y hasta que se emita sentencia ejecutoriada.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

- d. Para apoyo de lo anterior, se aduce que de conformidad con el artículo 74, fracción VI de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad penal que se le impute al servidor público, ya que si este resulta absuelto en el proceso penal, será restituido en sus funciones y por ende en sus derechos laborales.
- e. El artículo 35, fracciones I, inciso b) y II inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que por el sólo hecho de estar sujeto a proceso penal, se incumple el requisito de permanencia que da lugar a la separación del cargo, lo cual evidentemente prejuzga sobre la responsabilidad penal, en contravención al citado derecho fundamental de presunción de inocencia y de seguridad jurídica.
- f. Para sostener lo anterior, lleva a cabo una interpretación del artículo 78 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República, en el sentido de evidenciar y reiterar que de que el hecho de que un policía se encuentre sujeto a un proceso penal, por sí solo no genera su separación del servicio profesional de carrera, sino sólo su suspensión, hasta en tanto se resuelva en definitiva su situación jurídica, siendo de manera definitiva dicha suspensión, al verificarse que el servidor público resultó responsable por el delito que se le imputó.
- g. Por otro lado, el quejoso planteó sin argumentar razones de constitucionalidad, que el artículo 1o. reconoce y prescribe lo relacionado con los derechos humanos que la propia norma, entre ellos el diverso artículo 5o., el cual establece el derecho fundamental de la libertad del trabajo y elección de ocupación, así como el 123, en relación a sus derechos laborales fundamentales.
- h. Al tenor de lo referido, el quejoso precisó que el derecho fundamental de presunción de inocencia se encuentra

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su numeral 11; la Convención Americana de los Derechos Humanos, artículo 8 y Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, precepto 14, por ello, resulta claro que la presunción de inocencia es aplicable a todo procedimiento en que se vea involucrada una persona y cuyo resultado pueda implicar una sanción o determinación de derechos u obligaciones.

- i. Con base en lo anterior, y de conformidad con el principio pro personae, se adujo que el principio de presunción de inocencia es aplicable a todo procedimiento en que se vea involucrada una persona y cuyo resultado pueda implicar una sanción o determinación de sus derechos y obligaciones por parte del Estado.
- j. Se refiere al principio de convencionalidad, en el sentido de que se le apliquen en su favor derechos fundamentales tales como el trabajo digno y la tutela judicial efectiva, de la cual interpreta, que para su observancia deberá operar el principio pro personae en su favor, y así, operar en su favor una resolución que considere diversos derechos humanos tales como de libertad, igualdad, no discriminación, así como aquel consistente en que nadie podrá ser objeto de interferencias arbitrarias en su vida privada, teniendo el derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Segundo concepto de violación. En este concepto de violación, el quejoso hizo valer argumentos en contra de dos de los actos reclamados, los cuales consisten en el acuerdo de inicio de fecha quince de diciembre de dos mil quince relativo al inicio del procedimiento de separación ***** y el oficio STCP/OAI/2735/15***** de veintiocho de diciembre de dos mil quince.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

- a. En torno a dichos actos, señaló que las autoridades responsables que los emitieron lo habían hecho en contravención de los artículos 1o., 5o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b. Los actos impugnados son violatorios de del referido artículo 16 constitucional, ya que no se encuentran debidamente fundados en el sentido de que no se advierte que las autoridades responsables estén facultadas para emitirlos, lo cual es indispensable para la salvaguarda del principio de seguridad jurídica, al tratarse de un acto de molestia.
- c. Para sostener la anterior violación, se apoya en lo establecido en el artículo 1o. constitucional, párrafo tercero, en el sentido de que debe hacerse operante en su favor el principio pro personae para lograr la tutela del referido principio.
- d. Finalmente, la restante porción de este concepto de violación de endereza a sostener la procedencia de la suspensión del acto reclamado, así como aducir en su favor cuestiones de legalidad referentes al procedimiento administrativo de separación instaurado en su contra.

3. El asunto fue del conocimiento del **Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México**, el cual registró la demanda bajo el expediente *****y, agotado los trámites legales correspondientes, celebró audiencia constitucional el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en la que dictó sentencia que autorizó el veintiuno de julio del mismo año, y concluyó con los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO. Se SOBRESEE en el presente juicio, promovido por ** , por su propio derecho; en contra de los actos y autoridades responsables que precisados quedaron en el resultando primero de ésta***

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

sentencia y, por las razones expuestas en los considerandos tercero y quinto del presente fallo.

SEGUNDO. *La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE ***** , por su propio derecho, en contra de las autoridades y actos precisados en el resultando primero de esta sentencia; por las razones y para los efectos expuestos en los considerandos séptimo y octavo del presente fallo.*

El Juez de Distrito del conocimiento consideró, en lo esencial lo siguiente:

Considerando Segundo. Precisión de los actos. Se reclaman destacadamente: 1.- La discusión, aprobación, promulgación y, refrendo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, específicamente los numerales 33, **35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a)**, 47, 49, 59, 74 y 78. 2.- El oficio PGR/AIC/PFM/OT/1405/2015, de dieciocho de noviembre de dos mil quince. 3.- El oficio STCP/0325/2015, de veintitrés de noviembre de dos mil quince. 4.- El Acuerdo recepción de nueve de diciembre de dos mil quince. 5.- El Acuerdo de inicio de procedimiento de quince de diciembre de dos mil quince. 6.- El oficio citatorio STCP/OAI/2735/15, de veintiocho de diciembre de dos mil quince. 7.- La ejecución del inicio de procedimiento de separación del cargo dentro del expediente ***** . 8.- El oficio PGR-OM-DGRHO-DGARLAJ-DCASC-019167-2015, de treinta de noviembre de dos mil quince.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Considerando Tercero. Inexistencia de actos. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 63, fracción IV de la Ley de Amparo, el Juez determinó sobreseer en el juicio de amparo, contra actos del Consejo de Profesionalización, Director General de Recursos Humanos y Jefe Regional de la Unidad Administrativa de la Policía Ministerial, en Zacatecas, consistente en la **ejecución del inicio de procedimiento de separación** del cargo dentro del expediente *********, por inexistencia de dicho actos y por no haber desvirtuado el impetrante las negativas vertidas por éstas; máxime que del contenido de la resolución de vinculación a proceso dictada el veintiuno de agosto de dos mil quince, en la causa penal *********, se deriva que fue por virtud de una medida cautelar dictada en dicho proceso penal, que se le suspendió al impetrante de amparo del ejercicio de su cargo, por lo que la suspensión a la que alude, no tiene origen en el procedimiento administrativo de que reclama, de ahí que deban tenerse por inexistente el referido acto de ejecución.

Considerando Cuarto. Certeza de los actos. El A quo tuvo por ciertos los actos atribuidos al Presidente de la República, Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y Secretario de Gobernación, los que dentro de su respectiva esfera de competencia se hicieron consistir en la discusión, aprobación, promulgación y, refrendo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, específicamente, los numerales 33, 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a), 47, 49, 59, 74 y 78.

Así mismo respecto de ámbito de las atribuciones del Titular de la Policía Federal Ministerial, Secretario Técnico del Consejo Federal de Profesionalización, Secretario General Instructor del Órgano

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Auxiliar del Consejo de Profesionalización, Secretario Instructor del Órgano Auxiliar de Instrucción del Consejo de Profesionalización; Director de Coordinación y Apoyo al Servicio de Carrera de la Dirección General Adjunta de Relaciones Laborales y Apoyo de la Dirección General de Recursos Humanos Organización que se hicieron consistir en el oficio PGR/AIC/PFM/OT/1405/2015, de dieciocho de noviembre de dos mil quince; el oficio STCP/0325/2015, de veintitrés de noviembre de dos mil quince; el oficio PGR-OM-DGRHO-DGARLAJ-DCASC-019167-2015, de treinta de noviembre de dos mil quince; el acuerdo recepción de nueve de diciembre de dos mil quince; el acuerdo de inicio de procedimiento de quince de diciembre de dos mil quince; el oficio citatorio STCP/OAI/2735/15, de veintiocho de diciembre de dos mil quince; en la medida que así lo reconocieron las aludidas autoridades responsables al momento de rendir su respectivo informe con justificación.

Considerando Quinto. Análisis de causas de improcedencia que conducen al sobreseimiento del juicio. El A quo tuvo por actualizada la prevista en el artículo 63, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII ambos de la Ley de Amparo en contra de los numerales 33, 47, 49, 59, 74 y 78 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, del oficio citatorio STCP/OAI/2735/15, de veintiocho de diciembre de dos mil quince ya que el quejoso omitió verter algún razonamiento que pueda estudiarse en vía de concepto de violación a fin de determinar la regularidad constitucional de tal acto reclamado en forma destacada; por tanto sobreseyó en el juicio de garantías.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Además determinó que en **contra del refrendo** de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, específicamente del numeral 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a), se actualiza el motivo de improcedencia previsto en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III ambos de la Ley de Amparo; toda vez que el justiciable no reclamó por vicios propios dicho acto.

Por otra parte, sobreseyó en el juicio de amparo, por lo que respecta a los actos consistentes en: a) oficio PGR/AIC/PFM/OT/1405/2015, de dieciocho de noviembre de dos mil quince; b) oficio STCP/0325/2015, de veintitrés de noviembre de dos mil quince; c) Acuerdo recepción de nueve de diciembre de dos mil quince y, d) oficio PGR-OM-DGRHO-DGARLAJ-DCASC-019167-2015, de treinta de noviembre de dos mil quince; éstos contenidos en el citado procedimiento registrado bajo el expediente *****, de conformidad con el artículo 63, fracción V de la Ley de Amparo. En la medida que se trata de actos intraprocesales que por regla general no son de imposible reparación, pues no generan en la esfera del quejoso una afectación inmediata a algún derecho fundamental, de manera tal que le deje sin defensa; ni genera una afectación dentro del procedimiento en donde se dictó.

Considerando Sexto. Desestimación de causas de improcedencia. Determinó infundada la causal prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción III, incisos a) y b) todos de la Ley de Amparo invocada por la Secretaria Instructora del órgano Auxiliar de Instrucción del Consejo de Profesionalización de la supracitada Procuraduría, contra el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo de quince de diciembre de dos mil

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

quince, *****, pues consideró que el acto reclamado es de aquellos que irrogan en el gobernado una ejecución de imposible reparación; consiguientemente, no ha lugar a sobreseer en el presente sumario de amparo.

También desestimó la causal de improcedencia prevista por el numeral 61, fracción XII de la ley de Amparo, planteada por la Cámara de Senadores, solicitando se decrete el sobreseimiento del juicio, ya que la responsable no vertió ningún argumento a efecto de relacionarlo con la causal propuesta.

Considerando Séptimo. Análisis de fondo. El A quo procedió al estudio del primer concepto de violación, en la medida que con motivo de su primer acto de aplicación **impugna el numeral 35, fracciones I, inciso b) y II inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**, al considerarlo violatorio del derecho fundamental de presunción de inocencia, al prever como requisito de permanencia que el Agente de la Policía Federal Ministerial no se encuentre sujeto a proceso penal; entonces, a través de ésta regla se permite privar del empleo a los policías basándose en una situación jurídica que no es definitiva.

Destacó el A quo que el estudio de la constitucionalidad de la norma reclamada, sólo sería al tenor del derecho fundamental de presunción de inocencia que se encuentra instituido y resguardado por el numeral 20 de la Carta Magna, en función de que éste se encuentra debidamente protegido, pues si un derecho humano suficientemente protegido por la Norma Fundamental, se estima conculcado, bastará el estudio que se realice de la norma trasgresora

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

respecto del precepto Constitucional de mérito, a efecto de determinar la constitucionalidad de aquella, siendo innecesario considerar los tratados internacionales. Esto último apoyado en la Jurisprudencia 2a./J. 172/2012 (10a.), sustentada por la Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País

Previo al examen de los argumentos en torno a la violación al principio de presunción de inocencia, procedió a la transcripción del artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: **“ARTÍCULO 20.-** *El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación (...)* **B.** *De los derechos de toda persona imputada: I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa (...)*”

Precisó que del numeral Constitucional en cita, se desprende que el proceso penal será acusatorio y oral; y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Asimismo, dicho numeral Constitucional resguarda de forma implícita el diverso relativo a la presunción de inocencia, pues éste, revela que el gobernado no se encuentra obligado a demostrar que su conducta es inocente previa imputación de una conducta delictiva, toda vez que se reconoce desde siempre tal circunstancia; por ende, corresponde al Ministerio Público probar los elementos constitutivos del delito y la culpabilidad de inculpado.

En efecto, dicho derecho fundamental implica que la función persecutoria de los delitos, así como la obtención y presentación de

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

pruebas que acrediten la existencia de éstos corresponde al Ministerio Público; el cual coexiste en correlación con el derecho a la libertad, por ende, el Estado únicamente puede privar a un gobernado de éste derecho cuando existan elementos suficientes en que se demuestre que se ha colmado el proceso respectivo en su contra, en el que se hubieren respetado las formalidades esenciales del procedimiento, la de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, y se pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable.

Que el Máximo Tribunal sostuvo que dicho principio de presunción de inocencia debe ser aplicable en todos los procedimientos en los que el gobernado recienta el poder correctivo del Estado, y de cuyo resultado pueda derivar una pena o sanción, con respectivas modulaciones y matices; así, la presunción de inocencia revela que el gobernado no se encuentra obligado a demostrar que su conducta es inocente previa imputación de un delito, toda vez que se reconoce desde siempre tal circunstancia; por ende, corresponde al Ministerio Público probar los elementos constitutivos del delito y la culpabilidad de inculpado.

Sostuvo que cobra aplicación la Jurisprudencia P./J. 43/2014, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de la Décima Época, Materia Constitucional, Libro 7, correspondiente al mes de junio de dos mil catorce, Tomo I, pagina cuarenta y uno, que a la letra impone: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. (Se transcribe).

Refiere que, dicho principio implica que la función persecutoria de los delitos, así como la obtención y presentación de pruebas que acrediten la existencia de éstos corresponde al Ministerio Público; el cual coexiste en correlación con el derecho a la libertad, por ende, el Estado únicamente puede privar a un gobernado de éste derecho cuando existan elementos suficientes en que se demuestre que se ha colmado el proceso respectivo en su contra, en el que se hubieren respetado las formalidades esenciales del procedimiento, la de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, y se pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable.

Consideró aplicable las Jurisprudencias 1a./J. 26/2014 (10a.), 1a./J. 25/2014 (10a.) y 1a./J. 24/2014 (10a.) sustentadas por la Primera Sala de este Alto Tribunal de rubros : “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA”, “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA” y “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL”. (Se transcriben)

Dejó destacado el contenido del numeral 35, fracción II, inciso a) en relación con la fracción I, inciso b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República mismo que a la letra establece: “**ARTÍCULO 35.-** Para ingresar y permanecer como agente de la Policía Federal Ministerial de carrera, se requiere: I. Para ingresar: (...) b) Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

*sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal (...) II. Para permanecer: a) **Cumplir los requisitos a que se refiere la fracción I de este artículo durante el servicio (...)***”

Consideró que el precepto legal transcrito, estatuye que a efecto de seguir formando parte de la Procuraduría General de la República, como Agente de la Policía Federal Ministerial, es menester cumplir con los requisitos de permanencia, así, dentro de estos requisitos, también están los que se necesitan para ingreso, es decir, para permanecer dentro de la institución, resulta necesario cumplir además de los requisitos propios para la permanencia, aquellos relativos al ingreso.

Así, uno de los requisitos de ingreso, que como se ha señalado, se convierte en uno de permanencia por remisión expresa de la Ley, se traduce en no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal.

Por su parte, insertó parte de la exposición de motivos que dio origen al texto del numeral sujeto a control constitucional directo, así como del dictamen de la discusión en la cámara de origen, de la que se deduce que partiendo de un nuevo modelo de organización, la Procuraduría General de la República, lograría fortalecer sus mecanismos y procedimientos para el ingreso, permanencia, capacitación y profesionalización de su personal y, así mejoraría el desempeño de su personal y, por ende, del servicio que presta a la sociedad.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

En esa medida dijo, que a través de la profesionalización y capacitación se alcanzaría el fortalecimiento del personal adscrito, como lo es, el policial, y con ello, la eficiencia y eficacia de su actuación, partiendo que el objetivo es que su actuación siempre este apegada a los principios constitucionales que rigen la función tales como: certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

Para ello, se propuso una certificación y profesionalización que exige determinadas actitudes, aptitudes y cualidades a fin de ejercer los cargos, atendiendo a los procesos de evaluación de control y confianza a que deberán someterse para su ingreso y permanencia, los cuales, siempre serían objetivos, imparciales y con respeto a los derechos humanos.

Acorde con éstos requisitos para desempeñar un cargo como parte del servicio profesional de carrera, se previó que ante su incumplimiento sobrevenga la separación del cargo, lo que sería igual, cuando incurrieran en alguna causa de responsabilidad en el desempeño de sus funciones, en la medida que de esa forma se garantizaría que los servidores públicos que sirvieran a la institución cumplieran con los estándares necesarios o inherentes al cargo.

Así, se sostuvo que tales medidas gozaban de una finalidad consistente en, generar o infundir confianza en la sociedad. Por ello a efecto de contar con elementos completamente confiables, se estableció que ante la remoción, suspensión o cualquier otra forma de

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

separación, sólo traería para el estado la obligación de pagar una indemnización correspondiente, sin prever la reincorporación.

En esa tesitura dijo que, es claro que la voluntad del legislador fue tener elementos o servidores públicos capacitados y profesionalizados que cuenten con las capacidades y cualidades para ello; los cuales, atiendan a los principios que rigen la función como lo son la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo; por lo que incluso, se someten a certificaciones y procesos de evaluación de control y confianza, pues en esa medida, se garantizaría que esto cumplieran con los estándares relativos al cargo.

Así, los requisitos de ingreso y permanencia, por lo menos, garantizan que sean aptos para el cargo, y generan confianza en la sociedad, en función de que sus actos deben estar apegados siempre a la integridad personal y ser completamente confiables.

En esa óptica, es claro que si la disposición que se sujeta a control constitucional, establece como requisito de ingreso y, a su vez, de permanencia, que un miembro de carrera no se encuentre sujeto a proceso penal, ineludiblemente atiende al espíritu con que fue concebida la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, esto es, tratar de contar con los elementos o servidores públicos capacitados y profesionalizados que tengan las capacidades y cualidades para ello, que sean aptos para el cargo, y logren generar total confianza en la sociedad, en función de que sus actos deben estar apegados siempre a la integridad personal; en esa línea de argumento, es válido sostener que el legislador, estableció tal requisito

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

para controlar la falta de integridad en los servidores públicos, como el quejoso, en la medida que desde esa percepción éstos, no pueden ser sujetos a la pérdida de confianza por ningún motivo, pues la sociedad ya no creería en ellos.

Entonces, la esencia de dicho numeral obedece a que un servidor público empleado en el servicio de procuración de justicia, no debe estar relacionado con ninguna actividad o hecho que sea contrario a la Ley, pues por esa condición perdería *per se*, la exigencia de ser plenamente confiable ante la población, afectando su integridad como servidor público.

Por tal razón, consideró que resulta válido que dicho requisito sea exigible para el ingreso a formar parte de dicha institución, en función de que, como se ha expuesto, precisamente la sociedad busca que quien ejerza estos cargos sean personas íntegras que sean totalmente confiables; consiguientemente, sostener lo contrario equivaldría a que pudiera formar parte de un cuerpo del servicio de carrera de la Procuraduría General de la República, cualquier persona que se encontrara sujeta a problemas de índole penal, como lo es, estar sujeto a una causa penal, por la probable responsabilidad de un delito, lo que en sí mismo haría patente el ingreso de cualquier persona sin respeto aún presunto, de esos valores de confianza e integridad personal.

Sin embargo, el juzgador Federal considera que acierta en su reclamo el impetrante de amparo, al partir de una proposición que es exacta, la cual se centró en que el citado numeral viola en su perjuicio el derecho fundamental de presunción de inocencia, porque prever

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

como requisito **de permanencia** que el Agente de la Policía Federal Ministerial no se encuentre sujeto a proceso penal, sin considerar que los efectos de un auto de formal prisión o uno de vinculación a proceso no son definitivos, pues puede obtenerse durante el proceso una sentencia absolutoria.

No obstante que el derecho de presunción de inocencia, en su vertiente de regla de trato, establece que toda persona debe ser tratada como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia firme, lo que obliga a las autoridades a impedir en mayor medida la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, de modo tal que anticipe la pena.

Sin embargo, el numeral en cita establece que por el sólo hecho de estar sujeto a proceso penal, se incumple el requisito de permanencia que da lugar a la separación del cargo, lo cual evidentemente prejuzga sobre la responsabilidad penal, sin que ésta se encuentra definida.

Lo anterior se considera así, porque dicha norma, pasa por alto cierta modulación a los principios que rigen dicha función como lo es, la existencia de motivos o circunstancias que pueden hacer que personal del servicio de carrera, como lo es, el simple ejercicio de su encargo pueda verse inmiscuido en un asunto de naturaleza penal, y por ende, se le sujete a un proceso de esa índole, sin que ello, por sí mismo, lo haga responsable de la conducta que se le impute.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Que efectivamente, no puede sostenerse de forma válida que el sólo hecho de encontrarse sujeto a un proceso penal genere por sí mismo la pérdida de la confianza ante la sociedad, pues para que ello ocurriera tendría que acreditarse que efectivamente el servidor público resultó responsable de la conducta antijurídica y típica que se le atribuyó; cuenta habida que se trata de un requisito de permanencia, lo que hace patente, que al momento de su ingreso colmó de forma satisfactoria.

En este tenor, es inconcuso que el simple hecho de tener algún problema legal que inclusive, se insiste, puede ser derivado del ejercicio de su cargo, que revele como consecuencia encontrarse sujeto a un proceso penal, no puede tener como resultado por sí mismo, una incompatibilidad con los principios que rigen la carrea policial, pues se aparta del derecho fundamental de debido proceso y acusatorio, que a su vez conlleva implícito el diverso conocido como presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato.

Que efectivamente, al establecer dicho precepto que encontrarse sujeto a un proceso penal constituye el incumplimiento a un requisito de permanencia, evidentemente, pondera una circunstancia a *priori*, (como una petición de principio) esto es, implícitamente sanciona de forma previa, ese sólo hecho de estar sujeto a un proceso, sin tomar en consideración algún elemento vinculante, como podría ser el origen del mismo; o incluso, si éste ha resultado absuelto de la conducta que se le imputó, lo cual, hace patente que por el sólo hecho de estar sujeto al proceso penal, pierda dentro del procedimiento administrativo, su calidad de inocencia como regla de trato procesal y exista similitud entre su probable

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa, adelantando la sanción correspondiente como si estuviese definida sancionada la conducta penal.

Tal extremo no es acorde con el principio de presunción de inocencia que nuestro máximo tribunal ha establecido debe respetarse como estándar de trato procesal, pues este encuentra sentido en el derecho del que goza toda persona para ser tratado como inocente hasta en tanto se declare su responsabilidad, lo cual conlleva a impedir que la autoridad aplique medidas que hagan suponer una similitud entre imputado y culpable y, por ende, prohíbe a materialización de una sanción que suponga la anticipación de la sanción.

Determinó el juzgador que robustece la consideración anterior, la Jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.), sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL”**. (Se transcribe).

Que ello hace patente que dicho numeral conculca dicho derecho fundamental, en función de que de manera previa a la determinación final en la causa penal, simula o equipara la sola sujeción al proceso con el incumplimiento a un requisito de permanencia; entonces, el sólo dictado de un auto de término constitucional, actualiza la responsabilidad administrativa, consistente en el incumplimiento a un requisito de permanencia, cuando de ninguna forma, puede sostenerse que el sólo inicio del proceso penal tenga como consecuencia el acreditamiento de la conducta punible y

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

ésta sea trasladada a la materia administrativa, particularmente, a los requisitos de permanencia; por ende, al equiparar la conducta penal del gobernado con el incumplimiento de un requisito de permanencia, hace evidente que se anticipa la sanción, puesto que conforme al texto legal, sin un servidor público sujeto a los requisitos de permanencia incumple éstos, le sobreviene la destitución de su encargo, claro, previo procedimiento instrumentado bajo esa premisa.

Cuenta habida que el tanto le Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como el citado Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, establecen la posibilidad de suspender cautelarmente a los servidores públicos del servicio de carrera hasta en tanto se resuelva la circunstancia que dio origen a la suspensión, un proceso penal, claramente; lo que conlleva, la suspensión de percibir emolumentos hasta en tanto se resuelva el origen que la motivó; extremo que hace todavía más incompatible la medida que se estudia, porque de forma paralela, como se ha visto, la Ley prevé un procedimiento de separación por incumplimiento a los requisitos de permanencia, el cual se aparta de la determinación final a la conducta que se impute al servidor público, pues basta con que en el artículo en análisis, se ubique en el supuesto legal, para decretar a la postre su destitución, se insiste, sin esperar la decisión final que hubiere motive la suspensión, extremo que hace patente la inconstitucionalidad la porción analizada del precepto en estudio.

Cobra aplicación las Tesis Aisladas 1a. CCCLXXXI/2014 (10a.) sustentada por la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATAMIENTO DEL IMPUTADO. EL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN II,**

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

INCISO E), EN RELACIÓN CON SU FRACCIÓN I, INCISO F), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEBE INTERPRETARSE DE CONFORMIDAD CON AQUEL DERECHO FUNDAMENTAL. (se transcribe)

Concluyó el juez de distrito, que al haber resultado fundado el argumento vertido por el quejoso, en vía de concepto de violación, en contra del numeral 35, fracción II, inciso a), en relación con la fracción I, inciso b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República, únicamente por lo que hace a la porción estudiada, esto es, lo referente al requisito de permanencia que se centra en que el quejoso no esté sujeto a proceso penal, se impone conceder el amparo y protección de la Justicia Federal que solicitó, para que la autoridad desincorpore de la esfera jurídica del quejoso dicho dispositivo legal en la porción estudiada, en virtud de ser inconstitucional, sin que ello alcance al supuesto relativo a que haya sido sancionado por la Ley penal de forma definitiva.

Que la protección constitucional se hace extensiva al acto de aplicación de la norma de carácter general en cita, consistente en el acuerdo de inicio de quince de diciembre de dos mil quince, dictado en el expediente administrativo *****, así como, cualquier otro acto que tenga origen en la aplicación del numeral declarado inconstitucional, como lo es, el acta de audiencia respectiva, en la medida que éstos actos fueron emitidos con base en el artículo que se declaró inconstitucional, por ende, derivan de otro viciado de origen.

Consideró el A quo que dada la conclusión alcanzada, **resultaba innecesario el estudio del diverso concepto de violación**

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

formulado por el quejoso en contra del acto de aplicación por vicios propios, en la medida que la parte quejosa no obtendría mayor beneficio que la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral en aludido, pues tal determinación conlleva como efecto inmediato nulificar su eficacia jurídica con relación al quejoso, y por vía de consecuencia, del acto de aplicación al estar fundado en una ley inconstitucional.

En el considerando octavo. El A quo determinó **conceder el amparo para el efecto** de que la autoridad responsable que instruye el procedimiento administrativo *****:

Deje insubsistente el acuerdo de inicio de procedimiento de quince de diciembre de dos mil quince.

Desincorporen de la esfera jurídica del quejoso el artículo 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, tanto en el presente como en lo futuro, hasta en tanto no exista reforma al contenido, únicamente por lo que hace a la porción estudiada, esto es, lo referente al requisito de permanencia que se centra en que no el impetrante de amparo no esté sujeto a proceso penal, sin que ello alcance al supuesto relativo a que haya sido sancionado por la Ley penal de forma definitiva.

En su lugar, emita un diverso pronunciamiento en el que se abstenga de aplicar el numeral citado en el inciso inmediato superior, por ende, de no existir diverso requisito incumplido se pronuncie respecto de su improcedencia.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Igualmente, deje insubsistente cualquier otro acto emitido con apoyo en el citado en el inciso a), como lo es el oficio citatorio respectivo y el acta de audiencia.

4. Inconformes con la resolución, el Presidente de la República, las Cámaras de Senadores y de Diputados, ambas del Congreso de la Unión, interpusieron recursos de revisión.

5. Correspondió conocer del asunto al **Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, que lo registró con el amparo en revisión R.A. *****; y lo relaciono con el similar R.A. ***** seguida la secuela procesal correspondiente, dictó sentencia el **veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete**, en la que resolvió bajo el siguiente punto resolutivo:

“ÚNICO. Remítanse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo que a bien tenga determinar en relación con la constitucionalidad del precepto 35 fracción I, inciso b), y fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve, en vigor al día siguiente de su publicación.”

En el apartado relativo a **consideraciones** determinó lo siguiente:

1. Sostuvo que las autoridades recurrentes insisten, en sus agravios, en la constitucionalidad del numeral 35 fracción I, inciso b), y fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve, cuya vigencia inició al día siguiente de su publicación, por lo que al **no advertirse que se actualice**

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

alguna causal de improcedencia del juicio respecto de ese precepto reclamado, se concluye que subsiste un problema de constitucionalidad respecto de una ley federal que este Tribunal no puede resolver en términos de facultad delegada que le corresponde.

2. Las autoridades recurrentes, a través del presente medio de impugnación, controvierten los razonamientos relativos a la concesión del amparo en relación con la porción normativa aludida, contenidos en los considerandos séptimo y octavo de la sentencia recurrida, mediante los cuales, el juez del conocimiento declaró fundado el concepto de violación vertido por la parte quejosa contra el dispositivo en comento y determinó que se debía desincorporar la parte del numeral estudiado de la esfera jurídica del solicitante de la tutela, ya que violaba el principio de presunción de inocencia.
3. El órgano colegiado destacó que tanto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 123/2013 y 250/2015, como la Segunda Sala en el diverso 374/2016, reconocieron la constitucionalidad del artículo reclamado y estimaron que no vulneraba el mencionado principio.
4. De conformidad con los referidos amparos en revisión 123/2015 y 250/2015, la Primera Sala del Alto Tribunal sostuvo que el requisito de permanencia en el cargo de agente de la Policía Federal relativo a “no estar sujeto a proceso penal” contenido en el artículo 35, fracción I,

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

incisos b) y fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no transgrede la presunción de inocencia, si se tomaba en cuenta que el precepto reclamado admitía una interpretación conforme con la presunción de inocencia reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. En relación a lo anterior, el órgano colegiado sostuvo el criterio de este Alto Tribunal consistente en que la expresión “permanecer” no debe interpretarse en el sentido de que al dejar de cumplir con requisito de permanencia aludido, sin más, deba procederse a la separación definitiva o destitución del agente sujeto a proceso penal, pues con ello se estaría prejuzgando sobre su responsabilidad penal, teniéndolo por culpable, en clara violación del derecho a la presunción de inocencia, sino que dicha expresión debe interpretarse en el sentido de que una vez actualizado el supuesto normativo, esto es, el de un agente de la Policía Federal que se ve sujeto a proceso penal, debe procederse a su separación de manera provisional y no definitiva, a efecto de evitar prejuzgar sobre su responsabilidad penal en franca violación al principio en comento.
6. Por otro lado, el órgano colegiado consideró también lo sostenido por esta Segunda Sala en el el amparo en revisión 374/2016, en el cual se llegó a la conclusión de que el precepto de referencia no transgredía el multireferido principio, con base en consideraciones distintas a las de aquella, en tanto no propuso una

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

interpretación conforme, sino que estimó que un procedimiento de separación no puede asimilarse o constituirse como un procedimiento administrativo de naturaleza sancionatoria, toda vez que el Estado no actúa como ente punitivo en término de sus facultades constitucionales, de modo que no le resultarían aplicables los principios del derecho penal, como lo sería el de presunción de inocencia.

7. El órgano colegiado concluyó que, si bien existen tres precedentes de este Alto Tribunal en torno a la constitucionalidad de la porción normativa impugnada; sin embargo, lo cierto es que tales precedentes no son coincidentes en las consideraciones que llevaron a determinar tal constitucionalidad.
8. Finalmente, el órgano colegiado determinó que carecía de de competencia para resolver los recursos de revisión interpuestos, por lo que de conformidad con los artículos 83 y 84 de la Ley de Amparo vigente, en relación con los puntos Cuarto, fracción I, inciso A), y Noveno, fracciones II y III, del Acuerdo General 5/2013, dejó a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y remitió los autos, sin analizar el fondo del asunto.

QUINTO. Materia de la litis constitucional competencia de esta Segunda Sala. En primer lugar, como se desprende de los antecedentes que dieron origen al presente asunto, el Juez de Distrito del conocimiento en el **considerando tercero** con fundamento en lo

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

dispuesto por el artículo 63, fracción IV de la Ley de Amparo **sobreseyó** respecto de las autoridades responsables dependientes de la Procuraduría General de la República **Consejo de Profesionalización, Director General de Recursos Humanos, y Jefe Regional de la Unidad Administrativa de la Policía Ministerial, en Zacatecas**, a las cuales atribuyó el acto consistente en la ejecución del inicio de procedimiento de separación del cargo dentro del expediente *********, el cual se tradujo en la suspensión de su cargo. Lo anterior, toda vez que en ese tenor lo manifestaron las referidas autoridades responsables al momento de rendir de forma conjunta su informe justificado que les fue solicitado, sin que el quejoso ofreciera algún medio de prueba a fin de desvirtuar la negativa.

El Juez A quo, precisó que por virtud de una medida cautelar dictada en el proceso penal *********, se le suspendió al impetrante de amparo del ejercicio de su cargo de Policía Federal Ministerial, porque los delitos que se le atribuyeron fueron cometidos por servidores públicos; consiguientemente, la suspensión a la que alude, no tiene origen en el procedimiento administrativo de que reclama en ésta vía, de ahí que deban tenerse por inexistente el referido acto de ejecución.

En el **considerando quinto** tuvo por actualizada la prevista en el artículo 63, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII ambos de la Ley de Amparo en contra de los numerales **33, 47, 49, 59, 74 y 78 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República** y, del oficio citatorio STCP/OAI/2735/15, de veintiocho de diciembre de dos mil quince ya que el quejoso omitió verter algún razonamiento que pueda estudiarse en vía de concepto de violación a fin de determinar la regularidad constitucional de tal acto reclamado en

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

forma destacada; por tanto sobreseyó en el juicio de garantías; y en segundo lugar, por los actos administrativos contenidos en el oficio **PGR/AIC/PFM/OT/1405/2015**, de dieciocho de noviembre de dos mil quince; oficio **STCP/0325/2015**, de veintitrés de noviembre de dos mil quince; Acuerdo recepción de nueve de diciembre de dos mil quince y, oficio **PGR-OM-DGRHO-DGARLAJ-DCASC-019167-2015**, de treinta de noviembre de dos mil quince. Lo anterior de conformidad con el artículo 61, fracción XXIII en relación con el diverso 107, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Amparo.

El sobreseimiento de los referidos actos en la resolución del Juez de Distrito, no fue combatido por la parte a la que le pudiera perjudicar, esto es, por el quejoso ******* a través de un recurso de revisión principal, por lo que en consecuencia, a juicio de esta Segunda Sala dicho sobreseimiento debe quedar firme.**

Atento a lo anterior, la litis de este asunto versa en analizar los agravios en torno al artículo 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, las cuales establecen en su conjunto, que será requisito de ingreso o permanencia en el servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial en dicha institución, el no estar sujeto a proceso penal, **porción normativa que el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, declaró inconstitucional** por considerar que el citado numeral viola en perjuicio del quejoso su derecho fundamental de presunción de inocencia, porque el prever como requisito de permanencia que el elemento de la Policía Federal Ministerial no se encuentre sujeto a proceso penal, sin considerar que

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

los efectos de un auto de vinculación a proceso no son definitivos, pues puede obtenerse durante el proceso una sentencia absolutoria.

En esa tesitura, por cuestión de método, esta Segunda Sala analiza en su conjunto los agravios expuestos por las autoridades recurrentes, ya que convergen en sus argumentos al sostener que el artículo 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República es constitucional y que es incorrecta la consideración del A quo al considerar que en el caso, el principio de presunción de inocencia, tiene aplicación directa e inmediata en el procedimiento, cuyo resultado puede culminar con la separación irrevocable del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, ante el incumplimiento del requisito de permanencia aludido, pues se estaría prejuzgando sobre la responsabilidad del agente de la Policía Federal Ministerial de la Procuraduría General de la República, al considerarlo culpable, en franca oposición al derecho de ese principio, puesto que conforme a su vertiente de regla de trato, debe impedirse la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución que suponga la anticipación de la pena o sanción.

En esencia plantean lo siguiente:

- a. Es incorrecta la consideración de Juez de Distrito consistente en que era aplicable el principio de presunción de inocencia al **procedimiento administrativo de separación** instaurado al quejoso, ya que la naturaleza de dicho procedimiento administrativo no es de responsabilidad administrativa sino uno referente al **presunto incumplimiento de los requisitos de permanencia en el servicio de carrera.**

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

- b. Las recurrentes sostienen que contrario a lo determinado por el Juez de Distrito, el procedimiento administrativo de separación es de orden e interés social, por lo que no implica que se hayan transgredido garantías constitucionales del quejoso, tornándolo inaplicable el principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c. Es incorrecto que el Juez de Distrito haya desincorporado como requisito de permanencia la porción normativa relativa a no estar sujeto a proceso penal, siendo que la finalidad que el legislador persiguió con esa disposición no es prejuzgar sobre la responsabilidad penal del miembro del servicio de carrera de la materia en cuestión, sino salvaguardar la función que desempeñan este tipo de servidores públicos, la cual constituye una cuestión de orden público e interés general.
- d. El artículo 123, Apartado B, fracción XIII establece que los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes y de ahí que podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos de permanencia, la parte recurrente argumenta que los servidores públicos como el quejoso al estar adscritos al Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, se ubican en una situación específica, la cual se verifica con la propia integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- e. Tanto el Pleno como la Primera Sala de este Alto Tribunal, mediante diversos asuntos, estudió la constitucionalidad del artículo 35, fracción II, inciso a) con relación a la fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y el referido artículo establece como requisito de permanencia para agentes de la Policía Federal Ministerial el no estar sujeto a proceso penal.
- f. Con base en lo anterior, las recurrentes sostienen que el **35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a) de la Ley Orgánica**

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

de la Procuraduría General de la República no viola el derecho de presunción de inocencia en los procedimientos administrativos sancionadores, en el sentido de que de la interpretación del artículo impugnado en el juicio constitucional de origen se advierte que uno de los requisitos de permanencia es no estar sujeto a algún proceso penal, sin que deba estimarse que en dicho supuesto normativo se comete una violación al referido derecho fundamental, ya que el procedimiento administrativo de separación no implica la imposición de una sanción, sino meramente la verificación de que el servidor público está imposibilitado para prestar el servicio de procuración de justicia.

- g.** El procedimiento administrativo de separación no prejuzga respecto de la responsabilidad administrativa y penal del servidor público. Por el contrario, es un procedimiento de tipo administrativo declarativo que solo tiene como finalidad determinar si se cumplen o no los requisitos de permanencia que la ley estatuye a los miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial. De ahí que el principio de presunción de inocencia sólo aplica en un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador.

Son substancialmente fundados los anteriores agravios.

De inicio conviene destacar el contenido del artículo **35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**, que el A quo consideró inconstitucional, el cual se transcribe a continuación.

“Artículo 35.- Para ingresar y permanecer como agente de la Policía Federal Ministerial de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

(...)

b) Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

II. Para permanecer:

(...)

a) Cumplir los requisitos a que se refiere la fracción I de este artículo durante el servicio;”

Es importante mencionar que el quejoso basa su argumento total para controvertir la constitucionalidad del precepto impugnado, en la vulneración al principio de presunción de inocencia, dado que a su parecer, es inconstitucional que se prevea como causal de separación del cargo el hecho de encontrarse sujeto a proceso penal, sin que exista sentencia firme en la que se haya comprobado fehacientemente su responsabilidad respecto de los hechos delictivos que se le atribuyen.

En este sentido, señala que el estar sujeto a un proceso penal y haberse dictado auto de vinculación a proceso, no es un elemento suficiente para determinar su separación, ya que viola en su perjuicio el derecho fundamental de presunción de inocencia, al prever como requisito de permanencia que el Agente de la Policía Federal Ministerial no se encuentre sujeto a proceso penal; de ahí que, a

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

través de ésta norma se lleva cabo una privación del empleo a los policías basándose en una situación jurídica que no es definitiva.

En la sentencia que se recurre, el A quo sostiene la inconstitucionalidad del 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, únicamente respecto de la porción normativa que señala “...no estar sujeto a proceso penal...”, toda vez que es el establecimiento de este requisito como una condición de permanencia en el servicio profesional de carrera el que transgrede el principio de presunción de inocencia, dado que prejuzga sobre la responsabilidad penal de los Agentes de la Policía Ministerial Federal, al tenerlos por culpables, sin que se concluya dicho procedimiento.

Para llegar a esa determinación el Juez de Distrito tuvo como premisa que este Alto Tribunal ha sostenido que el principio de presunción de inocencia debe ser aplicable en todos los procedimientos en los que el gobernado recienta el poder correctivo del Estado, y de cuyo resultado pueda derivar una pena o sanción, con respectivas modulaciones y matices; así, la presunción de inocencia revela que el gobernado no se encuentra obligado a demostrar que su conducta es inocente previa imputación de un delito, toda vez que se reconoce desde siempre tal circunstancia; por ende, corresponde al Ministerio Público probar los elementos constitutivos del delito y la culpabilidad de inculpado¹.

¹ Cobra aplicación la Jurisprudencia P./J. 43/2014, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de la Décima Época, Materia Constitucional, Libro 7, correspondiente al mes de junio de dos mil catorce, Tomo I, pagina cuarenta y uno que dice: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19,

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Con base en lo anterior, el Juez de Distrito determinó que de conformidad con exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República, se tenía que partiendo de un nuevo modelo de organización, la Procuraduría General de la República, lograría fortalecer sus mecanismos y procedimientos para el ingreso, permanencia, capacitación y profesionalización de su personal y, así mejoraría el desempeño de su personal y, por ende, del servicio que presta a la sociedad.

No obstante lo anterior, precisó, que si bien los requisitos de ingreso y permanencia, por lo menos, garantizan que sean aptos para el cargo, y generan confianza en la sociedad, en función de que sus actos deben estar apegados siempre a la integridad personal y ser completamente confiables, lo cierto es que el numeral en cita establece que por el sólo hecho de estar sujeto a proceso penal, se incumple el requisito de permanencia que da lugar a la separación del cargo, lo cual evidentemente prejuzga sobre la responsabilidad penal, sin que ésta se encuentra definida.

párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.”

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Ahora bien, los agravios que se analizan en conjunto, tienen respuesta con los razonamientos emitidos en el amparo en revisión 352/2016, fallado por esta Segunda Sala el veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis por mayoría de cuatro votos, contra el voto emitido por el Ministro Javier Laynez Potisek, al conocer un caso análogo (artículo 34, fracciones I, inciso f), y II, inciso e), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República) al que nos ocupa en tratándose de los Agentes del Ministerio Público; de ahí que aunque se trate de diferente porción normativa, se enfocó el estudio en torno al derecho fundamental de presunción de inocencia, llegando a la determinación que la porción normativa es constitucional, y por ende las consideraciones que al respecto emitió esta Segunda Sala se estiman aplicables.

Así, esta Segunda Sala vuelve a pronunciarse en el sentido de que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, la cual constituye una facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

En atención a lo anterior, se ha sostenido que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir válidamente a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza y, en

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

consecuencia, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Asimismo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad **4/2006**, el Tribunal Pleno estableció que entre el derecho penal y el administrativo existen ciertas similitudes, debido a que ambas son manifestaciones inequívocas de la potestad punitiva del Estado, siendo la sanción una reacción frente a la comisión de lo ilícito o antijurídico.

Bajo esta misma línea de interpretación, se dijo que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador es totalmente válido acudir a los principios penales sustantivos; sin embargo, también se mencionó que esa traslación, en cuanto al grado de exigencia, no puede hacerse de forma auténtica, ya que los referidos principios deben resultar compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo.

Del anterior precedente derivó la jurisprudencia **P. /J. 99/2006**, de rubro: *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”*²

² Cuyo texto y datos de localización son los siguientes: *“De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho*

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Con posterioridad, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis **200/2013**, en la que estableció el criterio consistente en que en todos aquellos procedimientos de los cuáles pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, debía regir el principio de presunción de inocencia.

Asimismo, se reiteró que dada la similitud que guardan ambas ramas del derecho, ese principio podía ser aplicable al procedimiento administrativo sancionador, aunque con sus matices o modulaciones, según el caso concreto, de tal manera que su aplicación traería como resultado el desplazamiento de la carga probatoria a la autoridad acusadora.

La resolución de ese asunto dio lugar a la jurisprudencia **P. /J. 43/2014**, cuyo rubro dispone *“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.”*³

penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.” Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565. Núm. Registro IUS: 174488.

³ De texto y datos de localización siguientes: *“El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se*

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Lo anterior pone de manifiesto que los principios sustantivos del derecho penal resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionador, aunque no de manera indiscriminada o automática, pues en cada caso, deberá analizarse la compatibilidad con la naturaleza del procedimiento, así como efectuarse las modulaciones o matices pertinentes.

En ese sentido, se evidencia que el procedimiento administrativo sancionador, es una subespecie del procedimiento administrativo en sentido amplio, que encuentra su sustento en la potestad del *ius puniendi* del Estado.

Por tanto, en su origen, ambos derivan de la estructura y organización constitucional del Estado Mexicano que prevé la existencia de la función administrativa a cargo de los órganos públicos –aunque excepcionalmente puedan realizarse por particulares autorizados para ello–, y que a la vez tiene como finalidad ordenar el funcionamiento administrativo y la relación de los poderes y órganos públicos entre sí y con los particulares, así como sancionar, con

contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.” Décima Época, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 7, junio de 2014, tomo I, pág. 41. Núm. Registro IUS: 2006590.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

distinta intensidad que en el ámbito penal, a los servidores públicos o particulares que cometen actos ilícitos de naturaleza administrativa, siempre conforme con el marco constitucional y legal aplicable.

Así, el ejercicio de esa función administrativa sancionadora pueden ejercerla no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Legislativo y el Judicial, dentro de sus respectivas órbitas competenciales, por lo que la facultad administrativa sancionadora no es exclusiva de las autoridades administrativas; además, de que opera para los órdenes federal, locales y municipales, en sus respectivas órbitas de competencia.

Independientemente del orden o nivel de gobierno, todas las autoridades deben desplegar el ejercicio de sus atribuciones sujetándose, entre otros, a los principios de legalidad y seguridad jurídica, los que rigen, en cualquier ámbito, el debido proceso, en especial cuando se trata de procesos sancionatorios.

La observancia de dichos principios se traduce, en una gama amplia de directrices o principios que en conjunto permiten respetar, proteger y garantizar el ejercicio efectivo de la defensa adecuada, como elemento indispensable para el cumplimiento de ese derecho humano al debido proceso.

En consecuencia, el derecho al debido proceso debe regir con las modalidades que impone su propia naturaleza, al procedimiento administrativo sancionador, pues el Estado debe ejercer su poder punitivo respecto de hechos calificados como faltas o infracciones al orden jurídico vigente, los cuales deben estar plenamente probados.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Asimismo, corresponde a los órganos competentes del Estado, en todo caso, ponderar las circunstancias que concurran en el asunto concreto, con el fin de aplicar la sanción que corresponda en atención, cuando esto sea posible, a la proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.

En cuanto a este punto, esta Segunda Sala estima que la actuación del órgano sancionador debe circunscribirse a criterios objetivos para respetar, dentro del margen de discrecionalidad que corresponda, un correcto ejercicio de la potestad punitiva, respecto de lo cual debe tomarse en cuenta también que no siempre pueden aplicarse a cabalidad los estándares que regulan los procedimientos y procesos penales a los administrativos, pues existen procedimientos que operan de manera distinta a las manifestaciones propias del *ius puniendi*.

Es decir, dadas las características generales de la potestad punitiva del Estado, resulta válida la interpretación constitucional que permite que los principios que rigen en materia penal, se incorporen prudencialmente al derecho administrativo sancionador, pero su aplicación sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza y para garantizar que la actuación del órgano del Estado se apegue a la legalidad, de forma tal que la imposición de la sanción se encuentre precedida de la satisfacción de los principios esenciales del debido proceso y se imponga sólo cuando ha quedado acreditada a cabalidad la responsabilidad del infractor.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Por otro lado, es importante destacar que el procedimiento administrativo sancionador es distinto al cumplimiento de los diversos requisitos de ingreso y permanencia dentro del servicio civil de carrera, ya que estos últimos se traducen en la concretización del marco constitucional previsto en el precepto 123, apartado B, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, debido a que constituyen el marco laboral-administrativo que rige las relaciones entre el Estado (en este caso, Procuraduría General de la República) y sus miembros.

En esa tesitura, de no cumplirse con los requisitos de permanencia, la institución que corresponda estará en aptitud de separar al servidor público de su cargo, con observancia obligatoria de cumplimentar con las formalidades esenciales de todo procedimiento.

Además, en caso de que la separación fuese injustificada, en términos de la restricción constitucional prevista en el aludido precepto 123 constitucional, la autoridad está constreñida al pago de la indemnización correspondiente (tres meses más veinte días por cada año efectivamente desempeñado en el servicio) y de las demás prestaciones.

Por lo tanto, es claro, como lo señalan las recurrentes, un procedimiento de separación no puede constituirse como un procedimiento administrativo de naturaleza sancionatoria para los efectos precisados en líneas precedentes, en tanto que la característica esencial para que sea considerado con tal carácter es que el Estado actúe en ejercicio del *ius puniendi*, es decir, en ejercicio de su facultad punitiva a fin de verificar que el servicio público se

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

desarrolle en observancia de los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Consecuentemente, si la finalidad del desarrollo del procedimiento es la separación del servidor público por incumplimiento de los requisitos de permanencia en el servicio, cuya satisfacción de estos últimos determinan la subsistencia de la relación laboral-administrativa del servidor público con el Estado, entonces es inconcuso que aquél no actúa como ente punitivo en términos de sus facultades constitucionales, por lo que tampoco resultarían aplicables los principios del derecho penal, como lo sería el de presunción de inocencia.

Luego, en el caso concreto se advierte que el quejoso promovió juicio de amparo en contra del acuerdo mediante el cual se decretó el inicio del **procedimiento administrativo de separación *******, así como de la queja que dio lugar al inicio de tal procedimiento, ya que a su parecer, es inconstitucional que se establezca como requisito de permanencia en el servicio, el que no esté sujeto a proceso penal alguno, dado que ello vulnera el principio de presunción de inocencia.

De conformidad con las consideraciones vertidas en esta resolución, se evidencia que son operantes los agravios expresados en los recursos de revisión, ya que como se observa de los antecedentes del caso, el acto impugnado por el quejoso deriva de un procedimiento administrativo de separación y no de un procedimiento sancionador, respecto del cual, no es posible trasladar los principios que rigen en el derecho penal y, por ende, no puede alegarse la

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

transgresión a ese principio dentro del procedimiento de separación que fue instaurado en su contra.

En efecto, como se detalló con anterioridad, un procedimiento de separación versa sobre el posible incumplimiento de diversos requisitos de permanencia dentro de un determinado servicio, que en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, primer párrafo⁴, de la Constitución Federal, es facultad de las legislaturas de los Estados establecer con libertad de configuración tales requisitos, por lo que la separación como tal, en su caso, derivaría específicamente del marco laboral-administrativo que rige las relaciones entre el Estado (en este caso, Procuraduría General de la República) y sus miembros, por lo que no constituiría una sanción como tal.

Entonces, es inconcuso que un procedimiento de separación no se asemeja a un procedimiento administrativo de naturaleza sancionatoria, dado que la finalidad del primer procedimiento mencionado es la separación del servidor público por incumplimiento de los requisitos de permanencia en el servicio, cuya satisfacción de estos últimos determinan la subsistencia de la relación laboral-administrativa del servidor público con el Estado, mientras que el segundo procedimiento en comento se caracteriza por la actuación del

⁴ **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

[...]

XIII. [...]

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y **los miembros de las instituciones policiales de la Federación**, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Estado como ente punitivo en términos de sus facultades constitucionales.

Por lo anterior, no es posible alegar dentro de los procedimientos de separación la aplicación del principio constitucional de presunción de inocencia, puesto que, se reitera, dicho principio sólo es exigible cuando en el procedimiento subyace el ejercicio de una facultad punitiva del Estado y no una relación de coordinación, aun cuando esta última derive de un régimen especial regulado por normas de carácter administrativo en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo los razonamientos anteriores, son substancialmente fundados los agravios expresados en los recursos de revisión tendentes a impugnar la determinación del A quo en la resolución recurrida en la que consideró que el numeral impugnado conculca dicho derecho fundamental, de presunción de inocencia, pues el sólo dictado de un auto de término constitucional, actualiza la responsabilidad administrativa, consistente en el incumplimiento a un requisito de permanencia, cuando de ninguna forma, puede sostenerse que el sólo inicio del proceso penal tenga como consecuencia el acreditamiento de la conducta punible y ésta sea trasladada a la materia administrativa, particularmente, a los requisitos de permanencia; de ahí que se estaría prejuzgando sobre la responsabilidad de los Agentes de la Policía Federal Ministerial, en el inicio del procedimiento administrativo de separación que se instauró en su contra, sin considerar que los efectos de un auto de formal prisión o uno de vinculación a proceso no son

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

definitivos, pues puede obtenerse durante el proceso una sentencia absolutoria.

Es necesario enfatizar que los requisitos de permanencia derivan precisamente de la libertad configurativa que se otorgó al legislador federal (la correlativa facultad a nivel estatal conforme al precepto 116, fracción VI, constitucional), en términos del apartado B, fracción XIII, del numeral 123 constitucional, razón por la que si el argumento vertido por el quejoso se basó únicamente en la alegada violación al principio de presunción de inocencia, que como se vio no puede ser aplicable en este tipo de procedimientos, se arriba a la convicción de que, contrario a lo sostenido por el A quo, resulta apegado al texto constitucional el contenido del artículo 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por lo que tampoco se evidencia vulneración alguna al derecho al trabajo.

En términos de las anteriores consideraciones, y al resultar fundados los agravios, se estima procedente revocar la sentencia en la parte que se revisa y por ende analizar los demás conceptos de violación que el A quo consideró innecesario abordar, al estimar suficiente para otorgar el amparo el relativo a la violación al principio de presunción de inocencia, el cual ha quedado superado, acorde a las consideraciones ya expuestas.

La conclusión de mérito, da lugar a desestimar de la misma forma las manifestaciones hechas por el quejoso en las que se refirió al principio de convencionalidad, en el sentido de que se le apliquen

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

en su favor derechos fundamentales tales como el trabajo digno y la tutela judicial efectiva, de la cual interpreta, que para su observancia deberá operar el principio pro personae en su favor, y así, operar en su favor una resolución que considere diversos derechos humanos tales como de libertad, igualdad, no discriminación, así como aquel consistente en que nadie podrá ser objeto de interferencias arbitrarias en su vida privada, teniendo el derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

En efecto, el quejoso adujo en sus conceptos de violación que se transgredieron en su perjuicio tales derechos fundamentales, dado al determinarse que se incumple el requisito de permanencia que da lugar a la separación del cargo, se prejuzga sobre la responsabilidad penal, en contravención al derecho fundamental de presunción de inocencia y de seguridad jurídica.

Sin embargo, como se sostuvo con anterioridad, los requisitos de permanencia que prevé la ley impugnada derivan precisamente de la libertad configurativa que se otorgó al legislador secundario en términos del artículo 123 constitucional, por lo que no es correcto considerar, como lo aduce el quejoso, que la sola vinculación al proceso respecto de los delitos que se le imputaron, esto es, extorsión agravada en grado de tentativa, y el de intimidación, no puede establecer incumplido un requisito de permanencia del servicio policial, puesto que el derecho de presunción de inocencia, en su vertiente de regla de trato, establece que toda persona debe ser tratada como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia firme, pues se insiste, no debe pasar desapercibido también que tanto el procedimiento administrativo de separación como el

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

procedimiento penal, son trámites completamente independientes como se ha especificado a lo largo de esta resolución, de ahí que sean inoperantes los argumentos que hizo valer en este sentido.

A mayor abundamiento, es menester precisar que este requisito de permanencia tiene cabida en sede constitucional, por cuanto procura, en beneficio del interés de la sociedad en general, que los agentes de la Policía Federal Ministerial, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, los Estados y los Municipios, sean servidores públicos que, en cuanto a su desempeño laboral, se apeguen a la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez en el servicio, por lo que la determinación de que podrán ser separados del mismo por estar sujetos a un proceso penal, también encuentra justificación en el interés de la sociedad de contar con los elementos idóneos en este tipo de instituciones.

Finalmente, se observa que el quejoso adujo que los actos impugnados son violatorios de del referido artículo 16 constitucional, ya que no se encuentran debidamente fundados en el sentido de que no se advierte que las autoridades responsables estén facultadas para emitirlos, lo cual es indispensable para la salvaguarda del principio de seguridad jurídica, al tratarse de un acto de molestia.

Es infundado el concepto de violación en comento, puesto que debe tomarse en cuenta que la palabra permanecer se refiere a un estado de inmutabilidad respecto a un lugar, estado o calidad y actúa hacia el futuro; de lo que se sigue que dicho concepto tiene efectos sobre situaciones en curso y hacia lo próximo; esto es, existe una

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

facultad, establecida por el principio de legalidad, de prevención encaminada a comprobar que esos servidores públicos cumplen con los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y respeto a los derechos humanos, por lo que, de satisfacer los requisitos previstos en la ley y demás disposiciones por venir, podrán continuar en el desempeño del cargo.

En otro aspecto, son inoperantes las restantes argumentaciones hechas valer por el quejoso en la restante porción de su primer concepto de violación, en la que sostiene que de la interpretación que efectúa del artículo 78 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República, en el sentido de evidenciar y reiterar que de que el hecho de que un policía se encuentre sujeto a un proceso penal, por sí solo no general su separación del servicio profesional de carrera, sino sólo su suspensión, hasta en tanto se resuelva en definitiva su situación jurídica, siendo de manera definitiva dicha suspensión, al verificarse que el servidor público resultó responsable por el delito que se le imputó.

Como se adelantó, son inoperantes tales alegaciones, dado que el quejoso confunde el procedimiento administrativo sancionador, con el procedimiento de separación, los cuales, como quedó evidenciado en el desarrollo de esta ejecutoria, no pueden asemejarse dado que su naturaleza es distinta, puesto que un procedimiento de separación deriva específicamente del marco laboral-administrativo que rige las relaciones entre el Estado y sus miembros, mientras que el procedimiento sancionador se caracteriza por la actuación del Estado como ente punitivo en términos de sus facultades constitucionales.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

Por ende, carecen de eficacia jurídica tales argumentos, ya que el quejoso soslaya que las reglas que se aplican al procedimiento administrativo sancionador no pueden utilizarse ni asemejarse a las que se utilizan en el procedimiento de separación.

Similares consideraciones fueron sostenidas por esta Segunda Sala en el Amparo en Revisión **352/2016**, fallado el veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis por mayoría de cuatro votos, contra el emitido por el Ministro Javier Laynez Potisek.

Corolario de lo anterior, en la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado en contra del artículo 35, fracción I, inciso b) y fracción II inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Finalmente, procede en este caso reservar jurisdicción al tribunal colegiado de circuito que previno en el conocimiento de este asunto, para que resuelva los planteamientos expuestos en los conceptos de violación formulados, en los que se impugnan aspectos que atañen a cuestiones de legalidad, lo cual es materia de su competencia, conforme a lo estipulado en el Acuerdo General 5/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Queda firme el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, y en términos del **Considerando Quinto** de esta resolución.

AMPARO EN REVISIÓN 256/2017.

SEGUNDO. En la materia de la revisión se **revoca** la sentencia recurrida.

TERCERO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a ******* en contra del artículo 35, fracción I, inciso b), fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

CUARTO. Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento de este asunto.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos a su lugar de origen y en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.