

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 51
O R D I N A R I A
JUEVES 12 DE MAYO DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y seis minutos del jueves doce de mayo de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cincuenta ordinaria, celebrada el martes diez de mayo del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves doce de mayo de dos mil dieciséis:

I. 1/2015

Acción de inconstitucionalidad 1/2015, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Tlaxcala, demandando la invalidez del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de noviembre de dos mil catorce. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Tlaxcala. SEGUNDO. Se declara la invalidez de las fracciones, VIII, IX y X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, por las razones precisadas en el apartado VI de esta resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz presentó el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos. En el proyecto se analiza la naturaleza de la relación de los servidores públicos y el Estado, contemplada en el apartado B del artículo 123 constitucional, en particular, de aquellos grupos de servidores enumerados en la fracción XIII de dicho apartado, y se explica que fue esta Suprema Corte la que interpretó esta disposición en el sentido de que la relación de los militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y personal de servicio exterior con el Estado es administrativa. Asimismo, se relata que dicha fracción sufrió una reforma el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, para incluir a los grupos de ministerios públicos y a la policía que los auxilia, lo que se volvió a modificar con la reforma del dieciocho de junio de dos mil ocho, quedando los seis grupos: militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales.

Apuntó que, tras analizar las razones esgrimidas por esta Suprema Corte para dejar fuera a estos grupos de la protección del apartado B del artículo 123 constitucional, el proyecto concluye que, si bien este artículo delega al legislador ordinario la posibilidad de regular a tales grupos mediante sus propias leyes, de ninguna manera implica que los mismos queden fuera de la cobertura del catálogo de derechos establecidos en dicho precepto constitucional, ya que el legislador constitucional, al establecer este apartado, incorporó a todos los servidores públicos, sin excepción

alguna, a su régimen. Precisó que esta Suprema Corte, en la Octava Época, decidió que la naturaleza de éstos no había cambiado y se mantenía como administrativa y no se transformaba en laboral; sin embargo, no quedó claro el fundamento constitucional para privar a los grupos mencionados del goce de catálogos de derechos, manteniendo la naturaleza administrativa de su relación con el Estado con posterioridad a la reforma de mil novecientos sesenta, esto es, no se justificó constitucionalmente que, después de la reforma de cinco de diciembre de ese año, existan grupos de servidores públicos que no sean considerados trabajadores al servicio del Estado.

En el proyecto se considera que, si bien los derechos de estos grupos pueden ser restringidos con mayor intensidad, estas restricciones al goce de sus derechos laborales no pueden hacerse mediante una simple indicación al legislador ordinario de la emisión de las leyes propias, sino que deben ser expresas y encontrarse en el mismo texto constitucional; de otra manera, tales restricciones —que sólo se encontrarían a nivel legal— no cumplirían con los parámetros actuales de control de la deferencia al legislador que, al no contar con un sustento constitucional, tendrían que ser declaradas inválidas en un control de constitucionalidad abstracto, como es la acción de inconstitucionalidad.

Abundó que en el proyecto se estima que los instrumentos internacionales aplicables permiten un

tratamiento diverso de ciertos trabajadores al servicio del Estado, de fuerzas armadas y policías, básicamente; sin embargo, dichos instrumentos internacionales no pueden entenderse como normas que facultan o habilitan competencialmente al legislador ordinario nacional, sino que simplemente indican las posibles limitaciones o privaciones en el goce de ciertos derechos laborales que pueden realizar los Estados, en ejercicio de su propia competencia. Así, se propone interpretar que, para el establecimiento de restricciones laborales o aun de su privación para grupos específicos de trabajadores al servicio del Estado, debe hacerse a nivel constitucional, tal como en el caso de la restricción de la reinstalación y restitución en relación a los grupos de miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, agentes del ministerio público y su policía auxiliar, ante una separación injustificada, derivado de la reforma de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, prevista expresamente en la invocada fracción XIII.

Precisó que el artículo 123, apartado B, fracción X constitucional, prevé que “Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra”, con el cual, una vez establecidas las posibles restricciones a

estos derechos a nivel constitucional, el legislador local está facultado para regular a estos trabajadores podría concretar la restricción para sus propios trabajadores, con lo cual cumple una función unificadora de este tipo de restricciones en todas las legislaciones locales, pero además constituye un mandato constitucional específico para los diversos legisladores locales para establecerlas, ya que, de otra manera, estarían en condiciones de omisión legislativa; por el contrario, de no existir —como en el caso— estas restricciones a nivel constitucional, las restricciones establecidas en las legislaciones locales, sin fundamento en ella, serían inconstitucionales.

En el caso, el artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios establece que será motivo de remoción para los trabajadores de las instituciones policiales “asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos o para presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra”, por lo que se concluye que: 1) debe abandonarse el criterio de este Tribunal Pleno, relacionado con la diferente naturaleza de la relación de los servidores públicos con el Estado, pues todas deben ser consideradas de naturaleza laboral, 2) el Estado puede válidamente restringir a nivel constitucional los derechos de este tipo de trabajadores, particularmente aquéllos que a su vez son restringibles desde los instrumentos internacionales, 3) la competencia establecida en el artículo 123, apartado B,

fracción XIII, constitucional permite la regulación propia de cada grupo de trabajadores para establecer condiciones distintas de incorporación, escalafón, disciplina y hasta terminación, así como el que ciertas prestaciones —como las de seguridad social o vivienda— puedan ser asignadas y administradas por instituciones propias distintas a las de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, 4) la restricción establecida constitucionalmente no únicamente facultaría, sino que constituiría un mandato para los legisladores ordinarios para establecer las restricciones específicas para estos grupos en sus propios órdenes de competencia, 5) toda restricción al catálogo de derechos establecida en el artículo 123, apartado B, constitucional, hecha por los legisladores ordinarios —local o federal—, sin el soporte constitucional específico, resulta inconstitucional y debe ser declarada inválida.

Por esas razones, el proyecto propone declarar la invalidez del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios y, en vía de consecuencia, de las diversas fracciones VIII y IX de ese numeral; extensión de invalidez que se analizará en el apartado de efectos, de ser aprobado el proyecto en el fondo.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto en contra del proyecto, como ha votado en precedentes, pues la relación es de naturaleza administrativa, no laboral.

El señor Ministro Laynez Potisek estimó que el artículo en análisis limita a los cuerpos de seguridad pública en su derecho a agruparse, previsto en el artículo 9° constitucional, por lo que estimó que se trata de un exceso de la Legislatura y, por ende, votaría con el proyecto en este punto.

No obstante, adelantó que estaría en contra del resto del proyecto, específicamente en sus párrafos treinta y tres y treinta y siete, apuntando que, de aceptarse la propuesta en el sentido de que se debe estimar como una relación laboral, se tendría que concluir que es aplicable la totalidad de los derechos laborales del artículo 123, apartado B, constitucional, y que la reinstalación es la única restricción expresa en la fracción XIII; ello en razón de que: 1) la diversa fracción XIV estipula que los trabajadores de confianza sólo gozarán de los derechos inherentes al salario y prestaciones de seguridad social, por lo que se produciría una antinomia, siendo que, en su caso, vía la sentencia respectiva se tendría que decir que, además estos servidores de la fracción XIV gozan de todos los derechos laborales, 2) si bien hay otros derechos plausibles —como los del máximo de tres horas extraordinarias diarias, de escalafón y de huelga, entre otros—, los cuerpos de seguridad, los ministerios públicos y los peritos —a nivel federal o estatal— no están contemplados en las leyes reglamentarias del artículo 123, apartados A —Ley Federal del Trabajo— y B —Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constitucional, por lo que ninguna de éstas les resulta aplicable, por lo que no se debería afirmar que gozan de

todos estos derechos laborales, sin ninguna limitación o regulación siquiera, por lo que deben seguir considerándose con una óptica administrativa.

El señor Ministro Medina Mora I. se manifestó en desacuerdo con el proyecto, estimando que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional no es una habilitación para que el legislador ordinario emita leyes de carácter laboral que rijan a los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, de conformidad con las bases que ahí se prevén, sino que representa una excepción constitucional a que estos servidores se encuentren en una relación trabajador-patrón, además de que los excluye de la aplicación de las normas de trabajo para militares, policías y otros servidores públicos del Estado, lo cual es acorde con la interpretación de esta Suprema Corte, en el sentido de que la relación entre los miembros de instituciones policiales y el Estado es de naturaleza administrativa.

El señor Ministro Franco González Salas se pronunció en contra del proyecto pues, como ha sostenido en diversos asuntos de la Segunda Sala, se trata de un régimen de excepción, atendiendo a la propia naturaleza de la función de las instituciones policiales, por lo que no se trata de una relación laboral que se regule por el artículo 123, apartado B, constitucional, sino que se rige por sus propias leyes. Agregó que, en el ámbito internacional, se ha resuelto que, en estos

casos, los Estados pueden establecer regímenes de excepción en cuanto al reconocimiento de los derechos de los miembros de las instituciones policiales.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó en contra del proyecto, pues se modificaría estructuralmente el sistema al que se encuentran sometidas las instituciones policiales, para incluirlas de manera absoluta en el esquema del artículo 123, apartado B, constitucional, aunado a que la impugnación materia de esta acción de inconstitucionalidad versó únicamente en cuanto a la imposibilidad de formar agrupaciones para reclamar sus derechos.

Consideró que el artículo 123, apartado B, fracción XIII establece un mandamiento concreto al Congreso para que las relaciones entre las instituciones policiales y sus integrantes se rijan por las leyes que, al efecto, se expresen, lo cual le da el carácter eminentemente administrativo, no laboral, siendo que las restricciones a este tipo de cuerpos policiacos, incluyendo peritos, agentes del ministerio público, se da en su segundo párrafo, derivadas de una necesidad histórica que llevó al Constituyente a excluirlos de determinados beneficios: 1) el de recurso efectivo, pues no obstante que la separación pudiera ser injustificada, no hay manera de reincorporarlos, y 2) la aplicación retroactiva de la norma, en tanto serán separados de sus cargos quienes no cumplan con los requisitos que se exijan al momento de la remoción, no al momento de su contratación, y 3) que, a

través de un recurso efectivo, sólo pudieran obtener su indemnización.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se expresó en contra del proyecto, puesto que el sistema constitucional establece un régimen de excepción para este tipo de cuerpos de seguridad y, en esa medida, los saca del contexto de las relaciones laborales previstas, reguladas y reconocidas en el artículo 123, apartado B, constitucional.

Estimó que no toda restricción específica, para este tipo de trabajadores, requiere estar expresamente plasmada en la Constitución para ser válida, porque se prevé un régimen general de excepción. Abundó que, tras un análisis de las reformas del artículo 123, fracción XIII, se advirtió, por un lado, un énfasis a determinados derechos —como a la vivienda— y a ciertas restricciones —como la no reinstalación—; pero ello no conlleva a que, en automático, tengan acceso a todos los demás derechos previstos en el apartado B del artículo 123 constitucional, sino que serán las leyes especiales las que matizarán, incrementarán, disminuirán o, incluso, restringirán algunos de estos derechos, por la naturaleza de las funciones que desempeñan estos trabajadores quienes, en su labor cotidiana, arriesgan su vida y su salud, por lo que merecen unas condiciones adecuadas en cuanto a su régimen en temas de jubilación, descanso y salario, entre otras prestaciones, lo cual tiene como equilibrio el no tener

derecho, por ejemplo, a la huelga, a los paros o, incluso, a la formación de sindicatos.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra del proyecto porque, si bien el artículo 123 constitucional regula las relaciones laborales del país y se divide en dos grandes apartados —para los trabajadores de carácter privado y al servicio del Estado—, su apartado B, fracción XIII, establece un régimen especial de exclusión para los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales, los cuales se regirán por sus propias leyes. Recordó que esta norma fue reformada en mil novecientos noventa y nueve, en el sentido de que no podían ser reinstalados, aun cuando obtuvieran una sentencia favorable, siempre y cuando la razón por la que hubieran sido destituidos fuera por no cumplir con los requisitos necesarios para su permanencia.

Por otro lado, consideró que si bien no existe una restricción expresa en cuanto a ciertos derechos laborales, fue creación jurisprudencial de esta Suprema Corte el reconocerles un carácter administrativo a las relaciones entre este tipo de servidores públicos y el Estado, por lo que no pueden reclamar la posible afectación a derechos laborales, como el de estabilidad en el empleo o cargo, o inmutabilidad en las condiciones de permanencia, aclarando que esto, de ninguna manera, implica contravención a los tratados internacionales, concretamente al Convenio Número

87, de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical.

Recalcó que la jurisprudencia sostiene de forma expresa que los cuerpos de seguridad están excluidos del régimen laboral, y que el vínculo que existe entre los miembros de seguridad pública y el Estado es de naturaleza administrativa y, en consecuencia, se rige por normas administrativas y por sus propias leyes, criterio que siguió compartiendo.

La señora Ministra Piña Hernández no compartió la propuesta de abandonar el criterio de esta Suprema Corte, consistente en que, tras la reforma de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve al artículo 123, apartado B, el Constituyente Permanente reconoció expresamente que la naturaleza de la relación en este grupo de servidores públicos y el Estado es administrativa, por lo que estaría en contra del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en favor del sentido del proyecto, pero con diferencias argumentativas, coincidiendo en que el análisis del artículo 160, fracción X, del ordenamiento impugnado tiene que ser integral, aunque no haya sido reclamado de esta forma.

Estimó que del hecho de que se determine que se trata de una relación administrativa, entre el Estado y los policías, no se sigue que sea válida la limitación en estudio, sino que, aun aceptando que pudiera ser una relación administrativa,

se debe analizar si la limitación se encuentra justificada por el legislador ordinario y, en ese sentido, se tiene una fuerza argumentativa mayor para considerar que esta limitación no se sostiene. Apuntó que debería separarse la norma impugnada del tema de la huelga, pues no lo trata, además de que requiere una argumentación por separado.

En otros términos, estimó que es válido que se puedan poner este tipo de limitaciones a los derechos de los cuerpos policiacos, como premisa general, ya que los instrumentos internacionales que ha firmado México, y que son parte de la Constitución, establecen esta posibilidad para que cada uno de los Estados lo determine, como es el caso de los artículos 15 —derecho de reunión: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”— y 16 —libertad de asociación: “1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en

este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”— de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como por lo dicho en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que se debe garantizar el derecho de asociación y sus derechos sindicales al personal policial, siempre y cuando se prohíba portar armas de fuego en el ejercicio de estos derechos y se haga sin usar el uniforme reglamentario, por el carácter simbólico que tiene para la población.

Concluyó que sería válido este tipo de medidas, pero tendrían que estar suficientemente justificadas, siendo que en el caso concreto, en la exposición de motivos, en los debates ni en los dictámenes que se llevaron a cabo se explicó, de forma alguna, esta limitación a los derechos de los policías, por lo que, aun aceptando que la relación pudiera ser de índole administrativa, no se justifica la prohibición de asociación para reclamar sus derechos, por lo que resulta inválida y, consecuentemente, estaría con el sentido del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se pronunció en contra del proyecto, porque la relación entre el Estado y los miembros de las fuerzas policiales es de naturaleza administrativa, como lo prevé el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, el cual crea un

régimen especial para los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, que se regirán por sus propias leyes, lo cual los excluye del régimen laboral reconocido en el citado apartado B, además de que la relación administrativa es conveniente para la seguridad del Estado porque, como lo establecen los propios convenios internacionales, ello se justifica en razón de la seguridad pública y la seguridad nacional, máxime que no podría interrumpirse el ejercicio de una función relacionada con la sanción penal o la representación de la sociedad. Abundó que esto encuentra sustento en el artículo 16, punto 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual prevé que “Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

En ese contexto, estimó que la norma impugnada es congruente con la Constitución y con el citado convenio internacional, por lo que votará en contra del proyecto.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz sostuvo el proyecto porque, en primer lugar, ni el legislador ordinario ni el Constituyente pueden definir, por sí y ante sí, la naturaleza de la relación de que se trata, ya que son personas que laboran para el Estado y, por tanto, mantienen una relación laboral, siendo que, de clasificarse simplemente como una

relación administrativa, haría que perdieran o se les negara la posibilidad de gozar de sus derechos humanos laborales.

Estimó que la relación de los seis cuerpos referidos es laboral, por lo que, si se definen como administrativas, se les coloca en una situación que no está prevista en la Constitución, lo que, consecuentemente, les restringe en sus condiciones laborales, puesto que el referido artículo 123 inicia indicando “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. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo”, las cuales regirán, como señala el apartado B, para los Poderes de la Unión y sus trabajadores, por lo que no se debe extraer de la fracción XIII, aisladamente, una naturaleza completamente administrativa de sus relaciones y después decir que no es laboral, siendo que hay un régimen general que los contempla.

Recordó que, en la reforma en mil novecientos noventa y nueve, hubo una problemática particular: en relación con la depuración de las policías y de las procuradurías, dentro de una crisis de derechos humanos, cuya finalidad era que no se restituyeran a las personas que quedaran separadas del cargo, mas esa excepción en materia laboral no genera una relación administrativa plena. Así, subrayó que en el proyecto se determina que, al estar ante una relación laboral, resultan aceptables las restricciones, pero deben estar

expresas en la Constitución y, en su caso, deben ser consistentes o coincidentes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En la especie, estimó que la restricción de mérito produce un vaciamiento constitucional del derecho humano a un trabajo digno, en términos del artículo 5º constitucional, lo cual no puede darse por el legislador. Preciso que esta es la lógica que anima al proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que votar en contra del proyecto no significa desconocer los derechos de los integrantes de estas instituciones, respecto de los cuales reconoció el valor de su actuación, sino que el derecho administrativo ha sido abundante en el sentido de que el servicio público justifica un número importante de restricciones, al punto de considerar que determinados órganos y personas que representan al Estado no pueden entenderse vinculadas a él por un régimen igual al laboral, dado el acto condición que le permite a este servidor público recibir la potestad del Estado y ejercerla en funciones delicadas y de servicio público, no coincidentes con las de naturaleza laboral.

Abundó que, por esos aspectos, se ha dicho que el derecho administrativo es un régimen exorbitante al derecho común, ya que rompe las reglas del derecho civil y del derecho del trabajo, pues lo que está en juego es el servicio público, el cual tutela el orden y la seguridad del Estado. Preciso que esta interpretación la plasmó el Constituyente y

también la contempla la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual excluye del derecho de asociación a las fuerzas armadas y a la policía.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no excluye del derecho de asociación ni de reunión a los policías.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, añadiendo que simplemente permite la posibilidad de un régimen especial.

El señor Ministro Pérez Dayán apuntó que el artículo 16, punto 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reza: “Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reiteró que no los excluye, sino simplemente da una posibilidad de que ello se realice en la legislación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea puntualizó que una cosa es que se les excluya y otra que permita que los Estados puedan, en determinados casos, establecer limitaciones.

El señor Ministro Pérez Dayán señaló que, en ese caso, el Estado Mexicano optó por esto último.

El señor Ministro Laynez Potisek consideró que la porción normativa, que prevé su asociación para reclamar sus derechos, es inconstitucional, pero la supresión en el artículo no resuelve el problema por la forma en que inicia el precepto, es decir, “Además de lo señalado en el artículo anterior, serán motivo de remoción para los integrantes de las instituciones policiales cualquiera de las siguientes conductas: X. Asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos o para presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra”, por lo que no se puede vedar, en términos absolutos, esta forma de agrupación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que, de conformidad con los artículos 123, apartado B, fracción XIII, constitucional y 16, punto 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece un régimen especial a estas corporaciones, no sólo para el funcionamiento del Estado, sino para guardar la paz y la seguridad de la sociedad y, por lo tanto, se prevé una relación jurídica especial e indispensable, sin dejar de reconocer que las personas que forman parte de estos grupos militares y de policía son elementos valiosos por prestar su servicio, aun a costa de su salud y su vida, por lo que la reciprocidad del servicio requiere este tratamiento específico.

La señora Ministra Luna Ramos adelantó que, al votar, se apartará exclusivamente respecto de la porción “Asociarse”, pues no sólo tiene los fines para lograr beneficios o pelear cuestiones de carácter laboral.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, respecto de la cual se expresó una mayoría de nueve votos en contra por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos con excepción de la porción normativa “Asociarse”, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, por consideraciones distintas, votaron a favor.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta del proyecto, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y retornar el asunto a un Ministro que no integre la minoría que se pronunció a favor del proyecto, conforme al turno que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas con catorce minutos y reanudó la sesión a las trece horas con cuarenta minutos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:

**II. 6/2015
y Ac. 7/2015**

Acción de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, promovidas por la Procuraduría General de la República y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de los artículos 7, 8 y 47 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, mediante Decreto 252. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 3º, 6º, 7º, 8º, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 252, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo,

tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes y a las causas de improcedencia.

El señor Ministro Franco González Salas sugirió que, en el considerando de la oportunidad, se ajustara a los precedentes relativos al plazo que corre dentro del período de receso de esta Suprema Corte.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán modificó el proyecto con la sugerencia realizada.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo (modificado), tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declara la invalidez de los artículos 3, 6, 7, 8, 11, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo, dada la

incompetencia del Congreso del Estado para legislar en materia de trata de personas, al ser una facultad reservada constitucionalmente al Congreso de la Unión.

Recordó que este tema fue motivo de análisis por este Tribunal Pleno en diversas ocasiones, entre ellas, las acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 12/2014, por lo que, en la especie, lleva a sostener que el Congreso del Estado de Quintana Roo no puede emitir normas en materia de trata de personas, en las cuales determine cuál será la legislación aplicable de manera supletoria, o bien, que definan cuestiones de distribución de competencias para investigar, perseguir y sancionar ese delito, así como aquellas relativas a los procedimientos en materia de reparación del daño, pues ello invade la esfera de la regulación exclusiva del Congreso de la Unión, aun cuando se trate de imitar o reproducir las acciones que en el ámbito legislativo federal se han plasmado, máxime que ello resulta innecesario al ser aspectos ya regulados en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Precisó que el artículo 3 impugnado es una reproducción casi literal del artículo 3 de la Ley General, para establecer cuáles serán los principios que se deben atender para la protección y asistencia de las víctimas, víctimas indirectas y testigos. Asimismo, el precepto 11 del ordenamiento impugnado prevé la manera en que deberán

actuar los servidores públicos que, por su función, intervengan en la atención o asistencia de las víctimas del delito de trata de personas, cuando conozcan de la comisión de alguno de los delitos, siendo precisamente la protección y asistencia a las víctimas de este tipo de delitos uno de los objetivos de la Ley General en su título tercero, denominado "De la Protección y Asistencia a las Víctimas, Ofendidos y Testigos de los Delitos en Materia de Trata de Personas". Del mismo modo, el ordinal 6 impugnado duplica las disposiciones procedimentales para la reparación del daño a las víctimas de este tipo de delitos, que contempla el numeral 7 de la legislación general. Por otra parte, en los artículos 7 y 47 cuestionados, el legislador local prevé cuál será la ley supletoria en la materia de trata de personas, diversa a la señalada en el artículo 9 de la Ley General. Luego, sobre la competencia del ministerio público para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos por la ley, el legislador local lo aborda en el artículo 8, aspecto competencial que se encuentra regulado de manera distinta en el artículo 5 de la Ley General. Finalmente, los artículos 48, 49, 50, 51 y 52 de la legislación local son una reiteración de lo previsto en la Ley General en lo relativo al resarcimiento y reparación de daño, así como a las técnicas de investigación.

Adelantó que, en mérito de lo anterior, se propone que la invalidez de estos artículos tenga efectos retroactivos al veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, fecha en que entraron en vigor. Informó que, por certificación expedida por

la Secretaría de Acuerdos, los artículos cuestionados no han sido modificados.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes dieciséis de mayo del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos".