

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 42
O R D I N A R I A
LUNES 24 DE ABRIL DE 2023

En la Ciudad de México, siendo las once horas con diecisiete minutos del lunes veinticuatro de abril de dos mil veintitrés, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández 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 cuarenta y uno ordinaria, celebrada el jueves veinte de abril 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 del veinticuatro de abril de dos mil veintitrés:

I. 62/2019

Acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 9, fracciones III, V, XVIII, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVI y XXXVIII; 57 a 71; artículo 60, fracción IV; 63, párrafo último; 66, fracciones III y IV y párrafo último; 100, 102, 103, 104, 105 y 106, de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 9, fracciones IV, VI, XXVI en la porción normativa ‘así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real’ y XXXVI, en la porción normativa ‘y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren’; 25, fracción II, en la porción normativa ‘no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito’; 14, fracción IV, parte última y 25, fracción II, parte última, en las porciones normativas ‘no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia’; 25, fracción VIII, en la porción normativa ‘dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública’; 60,*

fracción XXVI, en su totalidad que dispone: ‘abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la guardia nacional, dentro o fuera del servicio’; 75 en la porción normativa: ‘(...) amenace a un superior o...’ y 82, en sus porciones normativas ‘extravíe’ y ‘o pierda la custodia d...’ del primer párrafo y la totalidad del segundo párrafo de acuerdo con las consideraciones del apartado VII de esta ejecutoria a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión. CUARTO. La invalidez de los artículos 75 en la porción normativa: ‘(...) amenace a un superior o...’ y 82, en sus porciones normativas ‘extravíe’ y ‘o pierda la custodia d...’ surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Unión. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación”.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.1, denominado “Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito”. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 9, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional, en razón de que la prevención del delito forma parte de la seguridad pública, lo cual relaciona a todos los actores previstos en el artículo 21 constitucional, por lo que no es posible concluir que la investigación para la

prevención se dirija únicamente al ministerio público y, por tanto, esta facultad no resulta inconstitucional.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se decantó a favor del proyecto a partir de algunas consideraciones adicionales. En primer lugar, observó que la accionante señaló que la facultad de investigar para prevenir los delitos mezcla indebidamente las funciones de prevención e investigación del delito, previstas en el artículo 21 de la Constitución Federal, pese a que ambas tienen naturaleza y finalidad distintas. A partir de ese planteamiento, consideró que, para reconocer la constitucionalidad de la facultad impugnada, este Tribunal Pleno debe profundizar sobre tres cuestiones: 1) la naturaleza de la facultad de investigar para prevenir el delito, 2) las diferencias de esa atribución con la facultad de investigación del delito exclusiva del ministerio público y 3) los límites y puntos de choque entre ambas funciones de la seguridad pública.

En ese sentido, sugirió recoger la acción de inconstitucionalidad 100/2019, en la que, si bien se determinó que no resultaba necesario pronunciarse sobre la facultad de realizar investigaciones para la prevención del delito, pues la norma impugnada no asignaba facultades a ninguna autoridad, se incluyeron diversas consideraciones aplicables al caso concreto: 1) que el artículo 21 constitucional determina que la seguridad pública implica la prevención general de los delitos, por lo que cualquier acción preventiva implica efectuar en mayor o menor medida

labores de investigación, pues de otro modo no sería factible tener una visión de la realidad que permita obtener el conocimiento necesario para actuar de manera anticipada y, así, evitar un riesgo o resultado y 2) indicar que la prevención no puede implicar en absoluto labores de investigación desconocería la naturaleza de todo lo que implica la prevención, así como su propósito de obtener, procesar y aprovechar la información para evitar la comisión de un delito.

Con esas consideraciones compartiría el proyecto en el sentido de estar claramente delimitadas y diferenciadas las situaciones de investigación en cada caso.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo al considerar que la investigación para prevenir el delito como tarea de seguridad pública, es una atribución de la Guardia Nacional en sus funciones de policía y como institución de seguridad pública, para lo cual podrá coordinarse con el ministerio público y otras instituciones de seguridad pública, por lo que sugirió agregar la cita al artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto con las sugerencias realizadas.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció su voto en contra porque genera inseguridad jurídica, al establecer dentro de las atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional, la de realizar investigación para la

prevención de los delitos, en la medida que tal atribución se precisa de manera genérica sin establecer en qué consiste y cuál es su diferencia con la investigación de delitos que requiere de la conducción y mando del ministerio público.

Dentro de este mismo artículo impugnado ya existen diversas fracciones que engloban la investigación de los delitos como atribución de la Guardia Nacional, como es el caso de la fracción I, que señala que es atribución de la Guardia Nacional prevenir la comisión de delitos, o bien, de manera más específica, las fracciones V y XXIX, en las que, respectivamente, se indica que le corresponde a la Guardia Nacional recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulte necesaria para la generación de inteligencia preventiva, así como obtener, analizar y procesar información y realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención del delito.

Por lo tanto, estimó que la fracción impugnada, en la forma en que está redactada y ante la existencia de otras fracciones que de manera genérica o específica ya contemplan la investigación para la prevención de delitos, genera inseguridad jurídica respecto a las actividades que abarca, lo que es relevante y resulta suficiente para declarar su invalidez, pues el párrafo primero del artículo 21 constitucional establece una prohibición para que las instituciones policíacas realicen investigaciones de delito sin

el mando y conducción del ministerio público que, como ha puntualizado reiteradamente esta Suprema Corte, tiene como finalidad evitar violaciones a los derechos humanos por parte de dichas instituciones.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.1, denominado “Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito”, consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.2, denominado “Facultad para efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas”. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 9, fracción IV, de la Ley de la Guardia Nacional; en razón de que, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, si bien se determinó que la Guardia Nacional

puede realizar actos de investigación para la prevención del delito, no la autoriza a realizar investigaciones para prevenir las infracciones administrativas, sino a las autoridades administrativas a través de procedimientos establecidos concretamente reglados por la ley y los reglamentos (visitas domiciliarias, auditorías, requerimientos de información, verificación y revisión de documentos), sin perjuicio de que, como cuerpo policial y de seguridad pública, actúe para mantener el orden público y auxiliar a aquellas autoridades en el marco de sus funciones.

La señora Ministra Esquivel Mossa no compartió el argumento consistente en que la verificación para prevenir infracciones administrativas no quede comprendida en la materia de seguridad pública, pues la facultad de sancionar administrativamente a las personas presupone inherentemente la de llevar a cabo verificaciones para prevenir este tipo de conductas, además de que la facultad en estudio se comprende en los casos en que actúa en auxilio de las autoridades administrativas federales para prevenir riesgos en los bienes e integridad de las personas.

Recalcó que el artículo 21, párrafo noveno, constitucional dispone que “La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”; lo cual significa que el legislador ordinario cuenta con amplias facultades para asignar a los

elementos de la Guardia Nacional tanto tareas de prevención como de sanción de infracciones administrativas en recintos federales o áreas de jurisdicción federal, previa verificación de la conducta sancionable.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en contra del proyecto porque no se toma en consideración que, desde el punto de vista constitucional, la seguridad pública implica todo lo relacionado a la generación y preservación del orden público, lo que se logra a través de la prevención de infracciones administrativas, por lo que se trata de una facultad constitucional de la Guardia Nacional.

Explicó que el derecho administrativo sancionador tiene un doble fundamento: la gestión o intervención que realiza la administración pública en las materias de su competencia y el ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Así, la prevención de sanciones administrativas está relacionada con el orden público y, más estrechamente, con el derecho administrativo, tratándose de la seguridad pública, el transporte, la vialidad y las aduanas, entre otros.

Secundó que el artículo 21 constitucional establece que “La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley”, por lo que el hecho de que en la prevención de infracciones administrativas o en el cumplimiento del orden jurídico intervengan de manera primaria autoridades diversas de tipo administrativo, acorde al modelo de gestión o de

intervención, de ninguna manera excluye la labor de los cuerpos policíacos en la prevención de ciertas sanciones administrativas en esquemas de colaboración o de manera directa que se encuentran relacionadas con el orden público y con la garantía de algunos derechos humanos.

Afirmó que tiene especial relevancia la prevención de ciertas infracciones administrativas, pues la mayor finalidad de la seguridad pública es la paz pública, la cual deriva del cumplimiento del derecho más que de la aplicación de sanciones, especialmente en las materias relacionadas con las normas de policía y buen gobierno, dado que, precisamente, la naturaleza de la policía es preventiva, es decir, incidir y evitar la consumación de delitos o de actividades antijurídicas antes de que sean realizadas.

En la especie, consideró que el precepto no desborda el objeto constitucional de la Guardia Nacional ni asume tareas de prevención de cualquier sanción administrativa, sino de aquellas sanciones administrativas que se determinen en la legislación aplicable, una vez que se verifiquen debidamente en el ámbito de su competencia.

Recordó que el precepto cuestionado tiene su origen en la Ley de la Policía Federal Preventiva de mil novecientos noventa y nueve, por lo que esta facultad de prevenir las infracciones administrativas y de colaborar con otras autoridades federales para el ejercicio de funciones de verificación, que ahora se prevé para la Guardia Nacional, era lo que otrora realizaba la Policía Federal Preventiva y,

aún anteriormente, la Policía Federal de Caminos con fundamento en la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal y la Ley de Protección del Espacio Aéreo Mexicano, como el alcoholímetro, la prevención de que los vehículos circulen a exceso de velocidad o los operadores circulen en condiciones de fatiga.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió en que la disposición cuestionada no viola el artículo 21, párrafo noveno, constitucional, en el que, claramente, la seguridad pública comprende la prevención, y el diverso décimo, el cual establece que la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, por lo que votará en contra del proyecto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández no concordó con la premisa del proyecto de que la verificación para prevenir las infracciones administrativas no es una consecuencia necesaria de lo que comprende la seguridad pública, en términos del artículo 21 constitucional, sino solamente la sanción de las infracciones administrativas.

Indicó que la razón de su disenso obedece a que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 134/2015, señaló que, dentro de los cuerpos de seguridad pública, se encuentran aquellos encargados de prevenir y sancionar las infracciones administrativas, entendiéndose que dichos cuerpos de seguridad conforman la policía a la que se refiere el Código Nacional.

Señaló que, si bien esa consideración no se desarrolló en aquella ocasión porque se realizó como un argumento de refuerzo, es razonable en la medida que encuentra sustento constitucional en el artículo 21, párrafo noveno, constitucional, en tanto que dispone que la seguridad pública tiene como fines, entre otros, contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, en los que se encuentra inmersa la prevención de infracciones administrativas; no obstante, la atribución que la fracción impugnada concede a la Guardia Nacional genera inseguridad jurídica, al menos, por dos razones.

La primera, dado que establece de manera genérica la facultad de la Guardia Nacional de efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas, a pesar de que dentro del artículo impugnado ya existe una diversa fracción que engloba esa atribución, como es el caso de la fracción I, que señala que es facultad de la Guardia Nacional prevenir las faltas administrativas que determine la legislación aplicable.

La segunda porque no establece, de manera precisa, en qué consiste, lo que se agrava si se considera que por tareas de verificación pueden entenderse como la comprobación del cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias a través de visitas de verificación, inspección, domiciliarias o cualquier otro mecanismo legal, lo que, desde luego, excede las funciones de prevención constitucionalmente conferidas a las instituciones policiales.

Adelantó que la invalidez que se decrete no dejará un vacío legal ni impedirá a la Guardia Nacional prevenir las faltas administrativas, porque precisamente lo establece la fracción I del artículo 9.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para recoger las consideraciones de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, precisamente, en cuanto a que los actos de la Guardia Nacional deben cumplir el principio de legalidad mediante procedimientos reglados.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.2, denominado “Facultad para efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas”, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción IV, de la Ley de la Guardia Nacional, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría

calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.3, denominado “Facultades genéricas para la prevención del delito”. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 9, fracciones V, XXIX y XXXVIII de la Ley de la Guardia Nacional; en razón de que las facultades genéricas de investigación para: 1) la generación de inteligencia preventiva, 2) para la prevención de delitos y 3) en la red pública de internet sobre sitios web con el fin de prevenir conductas delictivas; no se realizan dentro de una investigación penal y, por ende, no se dirigen a personas determinadas, concretas o a casos específicos, sino que se consideran actuaciones para prevenir el delito a fin de detectar el fenómeno delictivo en cuanto a su mecánica y modo de operación, por lo que no implican actos de molestia porque no tienden a afectar la esfera jurídica de los gobernados, por ejemplo, porque la Guardia Nacional no puede detener, interrogar, llamar como testigo o ingresar a una propiedad privada, entre otros, máxime que la tercera de las facultades citadas la puede realizar cualquier ciudadano.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto a favor del proyecto únicamente por la fracción XXIX porque la recolección de información en lugares públicos, así como la vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en Internet con fines de prevención del delito implica el tratamiento de datos personales, que los vuelve susceptibles de revelar aspectos íntimos de las personas, por lo que existe un impacto en la esfera jurídica de los titulares de dichos datos, tutelada por el artículo 16 constitucional.

Añadió que el impacto en los supuestos previstos no es proporcional porque, en cuanto a la fracción V, en “la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta” pueden haber acciones tan diversas como el uso de cámaras de videovigilancia, el reconocimiento facial en lugares públicos, el rastreo de vehículos, el monitoreo de dispositivos móviles conectados a las redes públicas de Internet y hasta el seguimiento de movimientos y acciones de ciudadanos por las vías públicas, que si bien podrían justificarse casuísticamente, esas acciones pueden ser necesarias única y exclusivamente para la investigación de delitos o, incluso, no estar justificadas en ningún caso, por lo que la norma resulta sobreinclusiva.

Valoró que consideraciones similares son aplicables a la diversa fracción XXXVIII porque, a pesar de que el proyecto precisa que esta facultad no habilita a la Guardia Nacional a intervenir o utilizar información que los usuarios no hayan clasificado como privada o que se trate de

información protegida por leyes relativas a los datos personales, inevitablemente conduce al tratamiento de datos personales de todos los usuarios, y si bien ese rastreo se podría utilizar legítimamente en circunstancias específicas para la prevención del delito, es inconstitucional una facultad abierta y genérica sin estar sujeta a ningún tipo de autorización y control jurisdiccional.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el proyecto, salvo por la fracción V, en su porción normativa “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio”, porque da a entender que los datos que se recaban mediante estas funciones de prevención pudiera utilizarse en juicios, con lo que se desborda lo que se pretende regular, además de que esas actuaciones incidirían de modo directo e inmediato en la vida de una persona en específico.

El señor Ministro Aguilar Morales se posicionó de acuerdo con la propuesta porque estas facultades, específicamente la atinente a la investigación en los sitios web de Internet, se deben entender respetando al máximo el derecho a la privacidad de los usuarios de la red, así como el principio de presunción de inocencia para que se refuerce la garantía a las personas.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se pronunció con el proyecto, salvo por la última porción normativa de la fracción V del artículo 9, como indicó el señor Ministro Pérez Dayán.

Coincidió con el proyecto en que es constitucional que la Guardia Nacional tenga como atribución recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo y generar inteligencia preventiva, en términos de la primera parte de esta fracción V.

Reiteró estar en contra de la última parte de esa fracción, en razón de que, entendida en sentido contrario, se dispondría que los datos obtenidos sin afectación de derechos humanos tendrán valor probatorio, lo cual abre la posibilidad de que se conceda valor convictivo a los datos recabados en el marco de las funciones preventivas de la Guardia Nacional.

Por lo tanto, si el concepto de valor probatorio, en sentido amplio, es propio de los procedimientos penales, que inician con la etapa de investigación, con lo cual resulta claro que la porción normativa indicada concede atribuciones a la Guardia Nacional para recabar datos de prueba fuera del contexto de una investigación sin el mando y conducción del ministerio público, en contravención a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 21 constitucional.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.3, denominado “Facultades genéricas para la prevención del delito”, de la cual se obtuvieron las votaciones siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de reconocer la validez del artículo 9, fracción XXIX, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de reconocer la validez del artículo 9, fracciones V, salvo su porción normativa “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio”, y XXXVIII, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto de reconocer la validez del artículo 9, fracción V, en su porción normativa “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos

carecerán de todo valor probatorio”, de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.4, denominado “Facultad para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados”. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 9, fracción VI, de la Ley de la Guardia Nacional; en razón de que las operaciones encubiertas y de usuarios simulados únicamente pueden realizarse dentro de una investigación del delito propiamente dicha, pues se debe tener a una persona o grupo identificado, así sea indiciariamente, cuyo objetivo sea brindar evidencia delictiva, pruebas o, incluso, la detención en flagrancia.

Explicó que las operaciones encubiertas son una técnica de investigación basada en averiguar e introducirse en la vida privada de determinadas personas de manera secreta a través de una identidad falsa y una historia ficticia, pretendiendo que la verdadera identidad del agente sea imperceptible, es decir, existe una intromisión directa en la vida privada de las personas, y que esta técnica está textualmente considerada a favor del ministerio público en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Valoró que, por la redacción amplia y absoluta del precepto, se permitiría que la Guardia Nacional, sin autorización ni control judicial y para la prevención de cualquier delito, haga uso de esta medida, lo que permite la existencia de un riesgo de actuaciones arbitrarias.

Recordó que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, se analizó una facultad muy similar para la Policía Federal, y en ese asunto se consideró válida; sin embargo, los argumentos fundamentales se enfocaron en si era válido o no que la facultad se encontrara en un reglamento y no en ley, no por su potencial para vulnerar derechos humanos.

La señora Ministra Esquivel Mossa no compartió el argumento del proyecto de que se trata de una técnica de investigación reservada para el ministerio público, toda vez que la facultad de la Guardia Nacional para llevar a cabo operaciones encubiertas puede ser aplicada tanto en la investigación de delitos como para la prevención de estos, por ejemplo, mediante la asignación de elementos vestidos de civil que, ocultando su identidad oficial, vigilan y protegen a los usuarios del transporte público a bordo de autobuses o microbuses que circulan por carreteras federales con la finalidad de prevenir la comisión de diversos delitos, como robo, lesiones y homicidios, por lo que no se debe invalidar so pena de privar a la población de una vigilancia policiaca encubierta, que haga suponer a los delincuentes que no hay posibilidad de que sean detenidos.

Agregó que la Guardia Nacional también tiene la posibilidad de llevar a cabo operaciones encubiertas, tratándose de investigaciones propiamente dichas (en las que ya se tiene identificado al posible autor de un delito), en términos del artículo 251, fracción IX, del Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicable de manera supletoria en virtud del artículo 3 de la Ley de Guardia Nacional, en el sentido de que no requieren autorización del juez de control cuando se lleven a cabo en el marco de una investigación y en los términos que establezcan los protocolos emitidos para tal efecto por el titular del ministerio público de la Federación o los fiscales generales en las entidades federativas, además de que ello está perfectamente pormenorizado en los artículos del 148 al 255 del Reglamento de la Ley de Guardia Nacional.

Explicó que las operaciones encubiertas permiten infiltrarse y arriesgar su integridad física en las bandas criminales porque cuentan con el adiestramiento y la experiencia necesarias para llevar a cabo estas peligrosas tareas, por lo que nada impide que los elementos de la Guardia Nacional presten sus servicios para tal fin, poniéndose a disposición del ministerio público para realizar esta función cuando se considere discrecionalmente necesaria, ya sea por el tipo de delito u otras circunstancias que la justifiquen.

Definió a los usuarios simulados, en términos del artículo 256 del Reglamento de la Ley de Guardia Nacional,

como los operativos mediante los cuales los elementos de la institución policial se presentan en los lugares previamente identificados a solicitar algún trámite o servicio, como si se tratara de cualquier ciudadano, con el objeto de evitar o, en su caso, advertir actos delictivos.

Indicó que se trata de una facultad suficientemente clara para entender su significado y alcance, sin que fuera necesario que el legislador limitara su aplicación a un catálogo de delitos determinados porque únicamente resulta aplicable a determinadas conductas delictivas, por lo que estará por la validez de la norma.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se expresó con el sentido del proyecto, pero en contra de sus consideraciones porque las operaciones encubiertas no son inconstitucionales en sí mismas, sino (como votó en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, relacionada con la Policía Federal) cuando inciden directamente en derechos fundamentales, como la inviolabilidad del domicilio, la intimidad y la no autoincriminación, por lo que se requiere una reserva de ley en sentido formal y material, siendo que en este caso no hay manera de saber si estas disposiciones son de rango de ley o no, por lo que, implícitamente, se autoriza o permite su regulación a través de cualquier tipo de ordenamiento. Anunció un voto concurrente.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió la inconstitucionalidad propuesta al afectarse de forma directa el derecho a la privacidad, en tanto que deberían

contemplarse los supuestos de procedencia o aplicabilidad, además de que se genera una afectación al principio de seguridad jurídica, por su posible uso indiscriminado, al derecho de la vida privada.

No obstante lo anterior, se separó de las consideraciones en las que se estima que la medida en estudio únicamente resulta aplicable en un procedimiento penal, en tanto que las operaciones encubiertas y de usuarios simulados pueden fungir para la prevención de delitos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió los argumentos de la señora Ministra Esquivel Mossa en el sentido de que los términos o las particularidades del ejercicio de esta atribución dependen de los casos concretos, por lo que resulta complicado establecer en la ley todos los posibles supuestos, siendo que esta atribución se encuadra perfectamente con la facultad de investigación para la prevención de delitos, asignada a la Guardia Nacional, por lo que votará por la validez de este precepto.

El señor Ministro Laynez Potisek no compartió el ejemplo de los miembros de la Guardia Nacional vestidos de civiles y protegiendo a la gente en el transporte público para evitar cometer delitos, en tanto que esa no es una operación encubierta, sino la que se define en el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional como “Agente encubierto, que es el integrante que bajo una identidad supuesta se involucra en estructuras, asociaciones o agrupaciones con propósitos

delictivos, con el objeto de identificar a los participantes, así como de obtener información necesaria en la investigación para prevenir actos delictivos”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.4, denominado “Facultad para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados”, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción VI, de la Ley de la Guardia Nacional, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones diversas. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.5, denominado “Facultad para realizar intervención de comunicaciones”. El proyecto propone

reconocer la validez de los artículos 100 y del 102 al 106 de la Ley de la Guardia Nacional; en razón de que la facultad para la intervención de comunicaciones, por una parte, está sujeta a control jurisdiccional y, por otra parte, se autoriza en un listado específico (artículo 103), con lo cual se cumple el supuesto del artículo 16, párrafo décimo segundo, constitucional, alusivo a que, por regla general, las comunicaciones privadas son inviolables, y su excepción es la autorización de una persona juzgadora federal, máxime que se precisa quiénes pueden solicitar esta intervención: la autoridad federal que faculte la ley y el titular del ministerio público de la entidad federativa de que se trate, por lo que se cumplen los principios de proporcionalidad y excepcionalidad.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se posicionó por la invalidez de las disposiciones impugnadas por que, si bien coincide con el proyecto en que la institución policial cuenta con facultades para realizar investigaciones para prevenir el delito y que, en la medida en que se restrinjan los derechos de terceros, como en el caso de la intervención de comunicaciones privadas, deben de ser proporcionales; en el caso concreto difirió de la conclusión alcanzada porque la facultad de mérito carece de proporcionalidad.

Indicó que el artículo 100 impugnado señala que la Guardia Nacional puede solicitar el ejercicio de la facultad ante la existencia de indicios suficientes que acrediten que

se está organizando la comisión de determinados delitos; sin embargo, tampoco pueden existir los indicios de que ya se ha cometido el delito porque, en ese caso, habría que dar vista al ministerio público, lo cual implica que la norma posibilite intervenir comunicaciones de particulares que parecería que pueden llegar a cometer un delito de acuerdo con los indicios, que resultan vagos y queda mucho espacio a la interpretación por parte de las autoridades.

Recordó que la facultad para intervenir comunicaciones, adicionada a la Constitución en mil novecientos noventa y seis fue, originalmente, concebida para la investigación de delitos y no para su prevención, en el sentido de que una intervención telefónica no es un medio de prevención del delito ni puede convertirse en un instrumento habitual de investigación policial, sino un medio extraordinario de allegarse de elementos que permitan al Estado cumplir con sus atribuciones, siempre sancionado por un órgano jurisdiccional.

Estimó que sería distinto si esa facultad se le otorgara a la Guardia Nacional en la investigación de delitos en apoyo y bajo el mando del ministerio público.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó en contra del proyecto por dos razones: 1) se trata de una facultad que se ubica en el ámbito de la función de prevención de delito y no en el contexto delimitado de una investigación a cargo del ministerio público y 2) la petición de la intervención de comunicaciones únicamente podría ser

fundada y motivada ante el juez de control con base en suposiciones de riesgos o peligros subjetivos, genéricos o societarios, que abrirían la puerta a un derecho penal del autor y podría, incluso, legalizar prácticas de escuchas indebidas.

Estimó que debe invocarse como parte del parámetro de control el artículo 1º, párrafo quinto, constitucional, que consagra la cláusula antidiscriminación y evita un impacto desproporcionado en detrimento de los grupos vulnerables, ya que, cuando se faculta a la Guardia Nacional para solicitar la intervención de comunicaciones en la prevención de delitos utilizando sus criterios subjetivos de peligrosidad y riesgos sociales, ello sería en detrimento de minorías vulnerables, por ejemplo, por vivir en zonas económicamente deprimidas o de alta peligrosidad, en donde se llevan a cabo muchos robos de vehículos, en la cual no se obliga a la institución policiaca a motivar su petición en indicios concretos de comisión de delito.

Recalcó que la intervención de comunicaciones, prevista en el artículo 16 constitucional, únicamente puede aprobarse por un juez de control ante la existencia de elementos objetivos dentro de una investigación ministerial y no como instrumento de prevención genérica de los delitos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto, apartándose de algunas consideraciones que formulará en un voto concurrente.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se expresó a favor del proyecto porque el artículo 16, párrafo décimo tercero, constitucional establece que las comunicaciones privadas únicamente pueden intervenirse previa autorización judicial y que quien podrá solicitar dicha intervención será la autoridad federal que faculte la ley o el titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente.

En virtud de lo anterior, toda vez que la Guardia Nacional es una autoridad federal y su habilitación se encuentra en su propia ley, que es de aplicación en todo el territorio nacional y reglamentaria del artículo 21 constitucional, resulta válido que, de forma excepcional y con total respeto a los derechos humanos, dicho cuerpo policiaco pueda realizar una solicitud en cuestión; ello aunado a que los propios artículos impugnados prevén diversas garantías que permiten que dicha figura no sea utilizada en forma arbitraria, sino dentro de un marco regulatorio concreto.

Dicho marco contempla que la solicitud respectiva únicamente puede proceder por ciertos delitos, que la petición debe estar fundada y motivada, contempla un límite temporal, prevé la intervención del ministerio público en los casos en que se advierta el indicio de la comisión de un hecho delictivo, la destrucción del material recabado e, incluso, la responsabilidad penal de la autoridad competente que no garantice la reserva de las comunicaciones privadas.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció que estaría en contra de esta parte del proyecto y, para no

abundar, básicamente con las razones de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.5, denominado “Facultad para realizar intervención de comunicaciones”, consistente en reconocer la validez de los artículos 100 y del 102 al 106 de la Ley de la Guardia Nacional, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat y Laynez Potisek. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.6, denominado “Facultad para realizar acciones de geolocalización”. El proyecto propone declarar

la invalidez del artículo 9, fracción XXVI, en su porción normativa “así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real”, de la Ley de la Guardia Nacional; en razón de que la facultad otorgada a la Guardia Nacional para solicitar la geolocalización de un aparato de comunicación móvil para investigación, al tratarse de cualquier delito, constituye una habilitación desproporcionada, pues queda a discreción de dicha autoridad la posibilidad de solicitar el uso de esta figura sin regulación de los supuestos o casos en que ello sería permisible.

Apuntó que no obsta el hecho de que sea necesaria la autorización de un juez de control para solicitar la medida, pues la inconstitucionalidad radica en la posibilidad legal que se tiene para solicitar esta medida para cualquier delito, retomándose las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en el cual este Tribunal Constitucional analizó la geolocalización para el caso de investigación de ciertos delitos, en el sentido de que es una medida que persigue un fin legítimo y que es idónea, pues constituye un medio apto para alcanzar el fin perseguido; sin embargo, debe estar acotada a ciertos delitos taxativamente numerados en la ley o ciertos supuestos de urgencia que justifiquen que se lleve a cabo porque, de lo contrario, se tornaría inconstitucional, tal y como sucede con la porción normativa en estudio.

Reiteró que el hecho de poder solicitarse la medida para cualquier delito, incluyendo un delito menor, la torna desproporcionada.

Acotó que, en suplencia de queja, se advierte que, en términos del artículo 16, únicamente el ministerio público, con autorización judicial, puede solicitar la intervención de las comunicaciones, no así la policía por ella misma.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea no compartió el proyecto.

Estimó que la construcción argumentativa de los precedentes no le da el valor necesario a la intervención del juez de control, pues los criterios mayoritarios en el precedente eran en el sentido de que, al no estar limitado a cierto tipo de delitos era inconstitucional, pero él votó por su inconstitucionalidad por no estar sujeta esa medida a un control judicial porque se debe valorar el riesgo de la víctima en su vida o su integridad.

Observó que, en la especie, existe una salvaguarda suficiente porque el juez puede evitar un uso desproporcionado o excesivo al determinar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida.

Aclaró que, si se quiere insistir en la inconstitucionalidad, debería argumentarse de forma robusta por qué la intervención del juez no logra limitar esa cuestión.

Valoró como inconvincente el segundo argumento del proyecto, en el sentido de que la facultad necesariamente tiene que ser supervisada por el ministerio público porque, por un lado, cuando ya hay la certeza de que se ha cometido un delito, se está en una investigación y tiene que ser dirigida por el ministerio público y, por otro lado, cuando se está en la lógica de prevenir delitos, se solicita la intervención judicial para, precisamente, llevar a cabo una geolocalización.

Estimó que esta medida es un instrumento muy importante para salvaguardar la vida de las víctimas en un escenario de una delincuencia organizada cada vez más sofisticada, por lo que complicar en exceso las atribuciones de los cuerpos policíacos y de los cuerpos de seguridad no sería una buena decisión, por lo que votará en contra del proyecto y anunció un voto particular.

La señora Ministra Esquivel Mossa discordó del proyecto porque sostiene que la facultad otorgada a la Guardia Nacional para solicitar la geolocalización en la investigación de cualquier delito resulta desproporcionada, lo cual no compartió porque la facultad de solicitar a las empresas telefónicas, previa autorización del juez de control, esa información resulta constitucionalmente válida aunque no se precisen los delitos por los cuales pueda formularse, pues en la Constitución no hay alguna condición en tal sentido, sino que en su artículo 16, párrafo décimo tercero, solamente se dispone que la autoridad competente funde y

motive las causas legales de la solicitud, expresando el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración, por lo que, en todo caso, es el juez de control quien, conforme su arbitrio judicial, valorará la necesidad de utilizar esta técnica.

Agregó que esta medida tampoco es invasiva de la privacidad de las personas, en tanto no está dirigida a los usuarios de los equipos de telefonía, sino del aparato telefónico móvil ante la denuncia de una persona posiblemente desaparecida o la probable comisión de otros delitos.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se inclinó en favor del proyecto, pero por la invalidez de toda la fracción impugnada, anunciando un voto concurrente.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se externó de acuerdo con el proyecto, pero separándose de la razón en suplencia de la queja porque, en la especie, no se trata de la investigación de un delito específico, sino de labores de prevención del delito, por lo que se separaría de los párrafos 239 y 240.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se pronunció con el sentido del proyecto, pero apartándose de las consideraciones porque la georreferenciación es una técnica de investigación y se analiza la figura de la prevención del delito, no la investigación de uno, por ejemplo, en un secuestro, coincidiendo con el señor Ministro

Pardo Rebolledo en los párrafos de los que se apartó y anunció un voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.6, denominado “Facultad para realizar acciones de geolocalización”, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción XXVI, en su porción normativa “así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real”, de la Ley de la Guardia Nacional, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria

de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.7, denominado “Facultades para requerir documentación”. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 9, fracción XVIII, de la Ley de la Guardia Nacional; en razón de que la facultad de requerir a las autoridades competentes y solicitar a personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación y, en caso de negativa, informar al ministerio público para que determine lo conducente se encuentra determinada por lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Especificó que el proyecto considera que la única interpretación constitucionalmente plausible de la norma es que la Guardia Nacional podrá, bajo el mando y conducción del ministerio público, requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas estos documentos, a partir de una interpretación sistemática de esta norma con el artículo 132, fracción XI, del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual prevé para la policía una técnica de investigación idéntica.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció su voto en contra porque de la lectura de la norma no desprende la interpretación que se propone y, en cambio, no

señala que deberá realizarse en términos de las disposiciones aplicables.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.7, denominado “Facultades para requerir documentación”, consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción XVIII, de la Ley de la Guardia Nacional, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3.1. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 9, fracción XXXIII, de la Ley de la Guardia Nacional; en razón de que es constitucionalmente válido situar agentes de la Guardia Nacional en aeropuertos, aduanas, recintos y carreteras, entre otros, porque precisamente es para fines de seguridad pública y de mantenimiento del orden público, lo cual constituye un

control preventivo provisional y no una facultad para realizar actos de molestia.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se manifestó a favor del proyecto y por reconocer la validez del precepto reclamado con consideraciones adicionales.

En primer lugar, coincidió en que el estudio de la fracción impugnada debe realizarse desde la perspectiva de las atribuciones de la seguridad pública del artículo 21 constitucional, por lo que resulta lógico que se faculte a dicho cuerpo policíaco para vigilar e inspeccionar la entrada y salida de personas del país, como ya lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Acosta Martínez y otros Vs. Argentina”, en el sentido de que la garantía de seguridad, entre otras cuestiones, implica la protección de toda persona que se encuentre dentro de su jurisdicción.

Lo anterior no significa que las personas nacionales o extranjeras que entran o que salgan del país constituyan un peligro a la paz u orden público; por el contrario, el Estado debe garantizar las mejores condiciones para el ejercicio de este derecho de tránsito y movilidad de las personas, y la validez propuesta no conlleva la criminalización de la migración en nuestro país.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado “Facultades de

la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3.1, consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción XXXIII, de la Ley de la Guardia Nacional, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3.2. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 9, fracción XXXV, de la Ley de la Guardia Nacional; en razón de que, en términos del artículo 21 constitucional, la migración puede constituir, en determinadas situaciones, una cuestión de seguridad pública, siendo que le corresponde a la Guardia Nacional realizar funciones relacionadas directamente con el mantenimiento del orden público, a partir de una interpretación sistemática de esta fracción con la Ley de Migración y, en ese sentido, es constitucionalmente válido que auxilie al Instituto Nacional de Migración en la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular, pero solamente para el mantenimiento del orden público, esto es,

el auxilio que prestan debe limitarse a proveer las condiciones necesarias para que el procedimiento de revisión de documentos por parte de dicho Instituto se dé en orden.

Agregó que también se considera constitucionalmente válido que la Guardia Nacional apoye a ese instituto en la presentación de personas migrantes en las estaciones migratorias cuando se encuentren en situación irregular, pues también implica únicamente un apoyo para el mantenimiento del orden público.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se apartó del proyecto, por un lado, porque el uso del término “en coordinación” para referirse a la relación de la Guardia Nacional con el Instituto Nacional de Migración descarta la relación de subordinación que debería existir con este último y, por otro lado, violenta el derecho a la libertad personal por razones similares a las que expresó al analizar la constitucionalidad de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, plasmados en su voto concurrente en el amparo en revisión 275/2019 y que reiteró al resolver el amparo en revisión 288/2022, en el sentido de que la redacción de la norma impugnada establece una habilitación para que los agentes del Estado puedan detener a cualquier persona a efecto de que sea cuestionada sobre su nacionalidad y su situación migratoria e, inclusive, para detenerla si ello no se satisface, lo cual consiste en una restricción temporal del ejercicio de la libertad personal de segundo nivel de contacto

sin cumplir el requisito de excepcionalidad y proporcionalidad.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se expresó a favor del sentido del proyecto con algunas precisiones a las consideraciones.

Si bien compartió el reconocimiento de validez y la interpretación, consideró que, a partir de una interpretación literal de la referida fracción, se podría entender que la participación de la Guardia Nacional, de manera coordinada, podría implicar que dicha institución policíaca realizara de manera autónoma actuaciones de naturaleza migratoria, lo que contravendría la Constitución Federal, por lo que estimó pertinente destacar la interpretación sistemática que propone el proyecto para concluir que la facultad de la Guardia Nacional de inspeccionar documentos migratorios de las personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular debe entenderse de manera subordinada al Instituto Nacional de Migración.

Estimó que dicha interpretación se refuerza con el hecho de que el Estado Mexicano, de conformidad con los artículos 1° y 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tiene la obligación de garantizar la seguridad personal de todas las personas que se encuentran dentro de su territorio, incluidas a las personas migrantes, lo cual no implica que la Guardia Nacional asuma facultades que son ajenas a su función intrínseca en materia de seguridad pública.

El señor Ministro Aguilar Morales se pronunció en contra del proyecto porque el contenido de la norma es categórico, al establecer que la Guardia Nacional podrá realizar en coordinación con el Instituto Nacional de Migración la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular, con lo cual en ningún momento se subordina, sino que se trabajaría desde un mismo plano de igualdad.

Añadió que la facultad de la Guardia Nacional para proceder a presentar a quienes se encuentran en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia implica tomar decisiones, lo cual excede sus atribuciones de auxilio a las autoridades migratorias.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió en que, aunque resulta muy loable la interpretación sistemática del proyecto, el término “en coordinación” no puede ser sinónimo de subordinadamente, siendo que se debe remarcar que la Guardia Nacional debe estar subordinada al Instituto Nacional de Migración, por lo que no compartiría el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció su voto en favor del proyecto, pero por una interpretación conforme de la expresión “en coordinación con el Instituto Nacional de Migración”, no una interpretación sistemática o sistémica, que puede dar lugar a alguna confusión, concordando en que la Guardia Nacional, en esta materia, debe actuar siempre bajo los lineamientos del Instituto Nacional de Migración.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se decantó en contra por las razones de los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, en tanto que esa norma crea inseguridad jurídica y puede conducir a la violación a derechos humanos bajo una mala lectura de la misma, y el hecho de que se declare la inconstitucionalidad de esta porción de esta ley no afecta las facultades de la Guardia Nacional para que actúe en auxilio del Instituto Nacional de Migración, porque eso se desprende de sus artículos 81 y 82.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para realizar una interpretación conforme refiriendo a la Ley de Migración, en el sentido de considerar constitucional el precepto impugnado únicamente si esa atribución se ejerce de manera subordinada.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3.2, consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción XXXV, de la Ley de la Guardia Nacional al tenor de la interpretación conforme respectiva, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos

Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3.3. El proyecto propone, por una parte, reconocer la validez del artículo 9, XXXVI, en su porción normativa “Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración” y, por otra parte, declarar la invalidez de su diversa porción normativa “y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren”, de la Ley de la Guardia Nacional; en razón de que si bien el Estado Mexicano tiene un interés en la permanencia de una persona migrante al interior de estas estaciones, en tanto se sustancia un procedimiento en el que se determine su situación migratoria, debe resaltarse que la situación migratoria irregular de una persona no es un delito y, además, la restricción a la libertad de circulación de las personas migrantes no es tampoco una medida punitiva, y también se confirma esto con lo dispuesto en la Ley de Migración, la cual señala que en ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de

sentencias o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características establecidas en esta ley.

Apuntó que no se pasa por alto que es necesario que al interior de las estaciones migratorias se mantenga la convivencia armónica entre las personas migrantes que se encuentran alojadas en ella; sin embargo, al no existir una relación entre este fin y las facultades encomendadas a la Guardia Nacional, resulta inconstitucional que la ley general le otorgue esa facultad.

El señor Ministro Pérez Dayán no compartió la invalidez propuesta porque, primero, el concepto constitucional de seguridad pública entiende también la función del Estado de salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, en el caso, a petición del Instituto Nacional de Migración; segundo, las fracciones de este artículo 9 explican el carácter civil de la Guardia Nacional; y tercero, está adscrita a la secretaría que, precisamente, le corresponde la seguridad pública.

Con lo anterior, estimó correcto concluir que la Guardia Nacional, a petición del Instituto Nacional de Migración, resguarde las instalaciones y a los extranjeros.

La señora Ministra Ortiz Ahlf concordó con la validez y se posicionó en contra de la invalidez contemplada, en primer término, porque la situación actual del sistema de alojamiento de personas migrantes enfrenta situaciones adversas que han tenido como consecuencia la vulneración

de derechos humanos de las personas migrantes, lo que amerita una reacción frontal y directa por parte del Estado Mexicano, pues, en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-18/03, los Estados deben proteger la integridad y la seguridad personal de las personas extranjeras que se encuentren dentro del territorio de los Estados, por lo que no compartió la invalidez de la facultad de resguardar las estaciones y a los extranjeros que en ella se encuentren ni el párrafo 406 del proyecto, en el cual se sostiene que las personas migrantes que buscan abandonar las estaciones migratorias pueden constituir un riesgo para el orden público.

Opinó que la Guardia Nacional, como cuerpo policiaco, tiene la obligación de salvaguardar la seguridad e integridad de las personas que se encuentran en territorio mexicano, por lo que la constitucionalidad de dicha facultad se puede sostener a partir de dos cuestiones: 1) el apoyo únicamente operará a petición del propio Instituto Nacional de Migración, lo que implica que no se trata de una atribución discrecional ni permanente, sino únicamente por necesidades del servicio y cuando así lo considere necesario ese Instituto y 2) que dicha facultad únicamente puede tener como finalidad velar por la integridad y la vida de las personas que se encuentran dentro de los centros de alojamiento a fin de garantizar que se respeten todos los derechos de las personas migrantes que representan el sector más vulnerable del país.

La señora Ministra Esquivel Mossa no compartió la invalidez propuesta porque en las estaciones migratorias no existe un riesgo para la seguridad pública que justifique la presencia en su interior de la Guardia Nacional, pues las personas alojadas en dichas estaciones, en espera a que se determine su situación jurídica, no constituyen un peligro para la vida, libertad, integridad y patrimonio de las personas o para el orden público y la paz social, como indica el párrafo 400.

Estimó que, aun cuando es necesario mantener la convivencia armónica entre esas personas, no existe una relación entre ese fin y las facultades constitucionalmente encomendadas a la Guardia Nacional, como apunta el párrafo 402.

Valoró que, al dotar a esta institución policial de la facultad de tener presencia al interior de las estaciones migratorias a petición del Instituto Nacional de Migración para resguardar tanto las instalaciones como los extranjeros que en ellas se encuentran tiene el claro propósito de evitar que sean víctimas de algún delito y de preservar la sana convivencia de quienes están en espera de resolución de su situación jurídica y su estancia en el país, y nadie mejor equipado y adiestrado para llevar a cabo esa tarea que los elementos de la Guardia Nacional.

Añadió que la facultad para resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ella se encuentran, tiene como condición que exista una solicitud de la autoridad

competente en esta materia, es decir, el Instituto Nacional de Migración.

Consideró, por tanto, que esa facultad de la Guardia Nacional garantiza de mejor manera la seguridad en estos recintos y sus habitantes, por lo que votará por la validez de los preceptos en cuestión.

El señor Ministro Pardo Rebolledo no compartió la propuesta porque no respaldaría, de entrada, la afirmación de que al interior de las estaciones migratorias no existe riesgo para la seguridad pública, además de que, en el caso, se establece expresamente el concepto de apoyo por parte de la Guardia Nacional a petición del Instituto Nacional de Migración y, por tanto, no puede considerarse como una acción permanente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea no compartió la invalidez propuesta, coincidiendo con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que el fenómeno migratorio es sumamente complejo, pero no implica criminalizar o generar una persecución en contra de las personas migrantes y, por el contrario, cuando se solicita de manera adecuada, fundando y motivando este apoyo, es una garantía para su seguridad.

Recordó que, recientemente, sucedió una tragedia en un centro migratorio, al parecer, cuya seguridad estaba encargada a una institución privada.

Estimó que la Guardia Nacional es una salvaguarda para las personas migrantes, por lo que estaría en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales se pronunció en contra de la propuesta de inconstitucionalidad porque la disposición es clara en señalar que, en este caso, la participación de la Guardia Nacional se reduce a apoyar a solicitud del Instituto Nacional de Migración el aseguramiento y resguardo de las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellos se encuentran, lo que garantiza que tal facultad será ejercida bajo la subordinación de dicho Instituto.

Tampoco compartió la afirmación del párrafo 400, en el sentido de que no es posible afirmar que al interior de las estaciones migratorias exista un riesgo para la seguridad pública como para justificar la presencia de la Guardia Nacional, pues no constituyen un peligro para la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas o para el orden público y la paz social; ya que la integridad de las personas en el interior de las estaciones, incluyendo tanto el personal administrativo como las personas migrantes que se encuentren temporalmente en estos recintos, es responsabilidad del Estado Mexicano, por lo que se debe garantizar, a toda costa, su salvaguarda mediante la implementación de medidas legalmente establecidas para ese fin.

De ahí, consideró que se justifica plenamente que el Instituto Nacional de Migración pueda auxiliarse de la

Guardia Nacional para asegurar la seguridad tanto en el interior como en el perímetro de las estaciones migratorias, aunado a que la materia de seguridad pública incluye la prevención de infracciones administrativas, por lo que si bien la restricción a la libertad de circulación de las personas migrantes dentro de las estaciones migratorias no es una medida relacionada con la comisión de algún delito, podría estar vinculada también con infracciones administrativas.

La señora Ministra Ríos Farjat se manifestó en contra del proyecto por las razones manifestadas.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para proponer la validez de toda la fracción impugnada.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3.3, consistente en reconocer la validez del artículo 9, XXXVI, de la Ley de la Guardia Nacional, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández prorrogó la discusión del asunto para una sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el martes veinticinco de abril del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

Documento
 Evidencia criptográfica · Firma electrónica certificada
 Nombre del documento firmado: 42 - 24 de abril de 2023.docx
 Identificador de proceso de firma: 226831

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre	NORMA LUCIA PIÑA HERNANDEZ	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	PIHN600729MDFXRR04			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e000000000000000000000023a9	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	09/06/2023T00:22:00Z / 08/06/2023T18:22:00-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma				
	67 f0 76 0e 78 81 b2 0b fd 9d cb a9 cc 87 08 0f 69 82 5b 53 16 e2 0d d7 e9 61 c6 07 99 a9 51 b2 45 a7 0d 74 24 2d 1b 0a 9c 5e 0f 01 63 10 29 5b f6 f3 30 c2 29 10 74 2c b6 54 15 3e 96 dc 79 e5 55 6f 2f f0 55 52 6e 83 f2 cd 15 79 14 95 09 88 42 c3 7c 4c c6 a7 2d e0 7b 67 38 57 32 6d fa 12 72 8c 9f d9 94 26 ae 82 ed 7a 1b 18 ec 17 62 55 c4 7d e0 20 94 f9 31 24 89 98 06 70 60 e3 bb d6 f6 56 22 57 b0 ed 2e 56 d6 b2 66 1f 38 18 5a bf 3d b1 fc e2 1b 09 86 d5 a4 54 0b f3 35 88 be 0c 10 35 4f b2 f3 f9 5c 92 e7 e9 ef a0 6c fb d0 70 95 67 57 a2 e1 ad 6f 79 dc db 4f 61 c7 97 9a 2f e7 ab 23 46 c9 d0 f3 92 39 cf 47 3f 06 af 32 53 cb 37 cf 68 b1 4c ad 4d 00 63 97 82 5d b4 86 41 22 01 bb a3 78 8b ae e7 02 d4 27 74 49 d1 07 72 85 7b 35 9e e7 05 91 c1 d2 a9 70 ff 2f d7 b2 35				
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	09/06/2023T00:22:00Z / 08/06/2023T18:22:00-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e000000000000000000000023a9			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	09/06/2023T00:22:00Z / 08/06/2023T18:22:00-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	5888673			
	Datos estampillados	2FC4E37E0273F2439D88F536DC0AD2CA36967FDD0D5437C79E1F38DC842FDA97			

Firmante	Nombre	RAFAEL COELLO CETINA	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	COCR700805HDFLTF09			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e00000000000000000000001b34	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	04/06/2023T23:03:23Z / 04/06/2023T17:03:23-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma				
	2e 85 64 91 7a 0e 93 a7 0c 52 5f 79 97 3e f1 cc 95 12 f1 b9 af d5 7f 87 1c 39 ef 2f 25 51 df e8 84 7d 8c c9 e4 5b b3 81 d4 ce 68 3b d1 a5 a4 5e c5 be d7 49 c7 d1 b8 4f c9 9f f0 8b 8c ac aa 34 36 a5 40 73 4c d8 af 82 f8 e8 37 3a 25 00 dc 37 78 b1 39 62 4e 94 38 51 43 8c a9 51 08 23 26 75 68 25 68 72 a9 79 32 ba 10 55 4e e1 d5 e9 03 2c 0b 76 4b 59 42 ff cb 8c 0d a0 a8 f6 73 04 b9 5a e7 10 68 23 60 c9 af c9 61 6c b6 a1 6f 22 bd 23 e6 af 54 bc a9 05 ca 0b ba 3e 8b d2 eb 0c 99 fd 23 fe cd 33 d2 c6 4e c8 6b ad af 6f 47 67 e0 e8 46 c3 cd c9 20 03 78 41 b2 b2 e7 86 c6 55 7b d6 6d d8 6f db a7 83 16 c8 77 28 b8 0d ed 1b 4e 71 fb 2e 20 24 ff f9 09 fd 6b c4 33 b5 ca 79 f6 c6 1c d9 71 0f dc e1 ac 8e 67 4b 7f 54 a1 bf 25 0c 36 1e c9 85 0a 7f fd 29 f5 9b 16 9b da 19 e2 d0				
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	04/06/2023T23:03:23Z / 04/06/2023T17:03:23-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e00000000000000000000001b34			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	04/06/2023T23:03:23Z / 04/06/2023T17:03:23-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	5866753			
	Datos estampillados	E9E2802F356A864275D6397F56FB93497483EB194CC283EB01EB01507222351A			