

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 14 DE ABRIL DE 2011.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
48/2009	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por la COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de los artículos 7, fracción I, 8, fracción VII, 10, fracción XII, 17, inciso a), fracción I, y 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal, creada mediante Decreto publicado el 1º de junio de 2009; Artículo 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a) y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; artículo 87, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de Federación, creado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ).</p>	3 A 38
23/2009	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, demandando la invalidez de los artículos 94, fracción I, inciso a), y 97, apartado B, fracción V, ambos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO).</p>	39 A 68

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

TRIBUNAL PLENO.

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
14 DE ABRIL DE DOS MIL ONCE.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

**(SE INCORPORÓ EN EL TRANSCURSO DE LA
SESIÓN)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión correspondiente a la sesión pública ordinaria del día de hoy. Sírvase dar cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se someten a su consideración los proyectos de las actas de la sesión previa de la pública número cuarenta y tres,

celebradas el martes doce de abril del año en curso, así como el acta de la pública respectiva.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están a su consideración señoras y señores Ministros. Si no hay observaciones, consulto si se aprueban en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁN APROBADAS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.** Tome nota señor secretario, continúe por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2009. PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández, y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario.

Señoras, señores Ministros, en la sesión anterior, al darse cuenta y presentarse este Considerando Séptimo por el señor Ministro ponente, se ha venido haciendo uso de la palabra por los diferentes señores Ministros.

Hasta ahora lo han hecho el señor Ministro Pardo Rebolledo, el Ministro Aguilar Morales, el Ministro Valls Hernández, como ponente, el Ministro Ortiz Mayagoitia, don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, don Fernando Franco González Salas, y nos habían pedido el uso de la voz la señora Ministra Sánchez Cordero, a quien se la daré, y la señora Ministra Luna Ramos, enseguida. Por favor.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente.

Señora y señores Ministros, en la sesión del martes pasado se sometió a nuestra consideración la propuesta del proyecto del Ministro Sergio Valls Hernández, de reconocer la validez del artículo 8º, fracción VII, de la Ley de la Policía Federal que prevé la atribución de esa corporación de llevar a cabo las llamadas operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de los delitos, precepto que se combate por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo el argumento central de que la

reserva reglamentaria para el desarrollo preciso de los lineamientos bajo los cuales debe llevarse a cabo esta atribución, es inconstitucional, así lo dice el promovente, ya que dichos extremos deben estar configurados a nivel legal.

En primer término, estimo necesario puntualizar que la impugnación realizada no puede entenderse, desde mi óptica personal, como un planteamiento de omisión legislativa, como se ha sugerido en la sesión pasada, en la medida en que el ordenamiento impugnado no desarrolla el contenido de este tipo de actividades, por el contrario, considero que la norma se combate precisamente por su contenido material; es decir, con la reserva reglamentaria que contiene, la cual se considera por el accionante inconstitucional, porque corresponde al órgano legislativo establecer, a nivel legal, la permisión de interferir en el ejercicio de los derechos fundamentales de los particulares, y no a la autoridad administrativa.

Y en ese sentido, estoy de acuerdo con la impugnación que realiza el actor y no comparto el planteamiento formulado en el proyecto por algunos de los señores Ministros en la sesión anterior.

Precisado esto, y derivado del argumento hecho valer por el promovente de esta acción de inconstitucionalidad, considero, al igual que los señores Ministros Cossío Díaz y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, que el precepto combatido sí resulta inconstitucional, puesto que los lineamientos mínimos para el ejercicio de la atribución que nos ocupa, deben estar contenidos en ley, no sólo por el aspecto meramente formal, sino por la naturaleza de la función misma de prevención y de investigación de los delitos que incide, de manera directa, en los derechos fundamentales tanto de los agentes estatales que realizan estas operaciones encubiertas, que las llevan a cabo, como también, por supuesto de los particulares que son objeto de ellas.

Es mi convicción que el establecimiento de operaciones encubiertas, en sí misma no es inconstitucional, puesto que constituye un mecanismo válido para que en un Estado democrático, o que un Estado democrático enfrente a la delincuencia; no obstante, estimo que este motivo no es suficiente para desconocer que corresponde al legislador ordinario el establecimiento de estos lineamientos mínimos en el desarrollo de esta actividad que es llevada a cabo por el Estado, lineamientos que, desde luego, deben ser respetuosos de los derechos fundamentales, tanto de quienes las llevan a cabo como de quienes son objeto de ellas.

Esto lo considero así, puesto que corresponde sólo al legislador democrático establecer, a nivel legal, el grado de intervención que un órgano del Estado puede tener en la esfera de derechos de los particulares, lo cual debe llevar a cabo mediante un ejercicio de proporcionalidad y de razonabilidad, y no a la autoridad encargada del desarrollo de la atribución, mediante un ordenamiento de menor jerarquía.

No podemos desconocer que el desarrollo de estas operaciones encubiertas, por su propia naturaleza y finalidad de prevenir o de investigar una conducta que se considera delictiva, llevan implícita una intromisión en los derechos fundamentales de los particulares, tales como el derecho a la privacidad, al domicilio, a la vida personal, a la secrecía, a las comunicaciones, al domicilio, a la presunción de inocencia, entre otros, por lo que no puede dejarse su desarrollo al arbitrio de la autoridad que las lleva a cabo.

Como lo señalaron los Ministros Cossío y Arturo Zaldívar, no es necesario que se prevea a nivel legal el ámbito operativo por el cual se llevarán a cabo este tipo de operaciones, sino únicamente los lineamientos generales y sustantivos en su desarrollo, entre los que se ubican, en todo caso, la forma y términos en que se permitirá una

interferencia en los derechos fundamentales de los individuos, sujetos a esas operaciones.

¿Cuáles son los límites en la actuación de los agentes encubiertos?, ¿Qué va a pasar con las conductas que serían delictivas en otro supuesto? ¿Cuál va a ser el valor probatorio de los resultados de las actuaciones? El señalamiento de excusas absolutorias, quedando para el ámbito reglamentario las particularidades que darán contenido al desarrollo material de esta atribución.

Es necesario identificar que el desarrollo de estas operaciones encubiertas se lleva a cabo precisamente con el fin de prevenir o de investigar una conducta que se considera delictiva, de manera tal que no puede desconocerse el respeto que en todo momento debe tener el Estado Mexicano de los derechos de los gobernados aun en el combate a la delincuencia.

Comentaba al finalizar la sesión anterior, que en el año de mil novecientos noventa y siete, el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, implementó la operación encubierta llamada “Casa Blanca”, con la finalidad de detectar la comisión de actividades ilícitas en las instituciones bancarias en nuestro país, relacionadas con el lavado de dinero, operación que después de tres años, arrojó, -hasta donde tengo conocimiento- algunos resultados satisfactorios.

Sin embargo, lo que quiero resaltar en este caso es la forma en cómo se llevó a cabo esta operación encubierta para hacer patente la necesidad de que ese desarrollo debe encontrarse regulado a nivel legal.

Los investigadores identifican a un sujeto que piensan puede estar involucrado o predispuesto a lavar dinero, y a través de agentes encubiertos o informantes confidenciales presentan a ese sujeto la oportunidad de lavar fondos aparentando ser ingresos criminales.

La oferta hecha por un agente del gobierno para cometer un ilícito que fue aceptada de inmediato por la persona involucrada, no da lugar a la defensa de que se llama entrapment. El gobierno debe probar la existencia de una disposición criminal de la persona antes de que los agentes del gobierno contacten a esa persona. La defensa más importante que se interpone a este tipo de operaciones por parte de los afectados es precisamente el llamado entrapment, el entrapment significa que el acusado es inocente debido a que la acción fue realizada con la ayuda del gobierno, cuando se interpone esta defensa, el gobierno tiene que probar que la persona estaba dispuesta a violar la ley. Como puede verse, en este tipo de actividades los agentes del Estado son proclives a incurrir o a incitar a la comisión de conductas delictivas, que no van hacerlo porque la realizan precisamente con motivo de una prohibición del Estado, preventiva o de investigación de delitos; de ahí la necesidad constitucional de que este tipo de actividades se desarrollen a nivel legal, a efecto de generar la seguridad jurídica necesaria en un primer plano para los propios agentes del Estado que las llevan a cabo puesto que será una norma de mayor nivel jerárquico la que les brinde la certeza necesaria de que sus actividades en el desarrollo de una operación encubierta las realizan dentro de un marco legal y no dentro de un ámbito meramente administrativo. Coincidió con el argumento del señor Ministro Cossío en el que haciendo referencia al contenido de los artículos 209 a 218 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, señaló que en ese desarrollo genérico, es el que corresponde precisamente al legislador, precisamente en la ley.

Efectivamente, con mis reservas sobre la constitucionalidad del contenido material del ordenamiento reglamentario, se observa que éste desarrolla el concepto y los alcances de las operaciones encubiertas y de los usuarios simulados, los requisitos mínimos para su realización, las figuras que se utilizan para ello, el

establecimiento de una causa de exclusión del delito para los agentes policíacos y la forma en cómo operará, los requisitos que deben cubrir estos agentes, el control que debe tenerse de sus actuaciones, el órgano encargado de ello, la forma en cómo se autorizarán estas actividades, los requisitos que deben cubrir, la clasificación y destino de la información que se recabe entre otros muchos aspectos, aspectos que en forma indudable tienen una injerencia directa en múltiples derechos fundamentales de los particulares y de los mismos agentes encubiertos.

La necesidad de que exista una configuración legal para ese tipo de actividades es patente en mi opinión, y la derivo de un supuesto hipotético expuesto por algunos de mis compañeros en la sesión anterior, en donde se tomó como ejemplo la inviolabilidad del domicilio, y lo leo textualmente: “A la inviolabilidad del domicilio, pues si fueran los agentes encubiertos a introducirse a un domicilio sin orden de cateo, evidentemente van a violar este derecho de exclusividad en el domicilio, pero si no comenten esa conducta pues no habrá la violación del derecho humano fundamental, y si la ausencia en un domicilio privado es consentida, porque así conviene al dueño del domicilio creyendo que está tratando con una persona que no es quien él piensa que es, no hay esta afectación, no hay una intromisión brusca y sin consentimiento del interesado en el domicilio.

Este ejemplo es toral para mí, puesto que pone aún más de manifiesto la necesidad de que sea a nivel legal que se prevean los lineamientos mínimos en el desarrollo de esta atribución por su incidencia en los derechos; me explico, una operación encubierta de acuerdo con la ley impugnada o que se lleva a cabo en la prevención de los delitos, implica, en primer término, que las autoridades ejecutoras no cuenten con una orden judicial para ingresar a un agente a un domicilio particular, lo cual, de suyo, es cuestionable.

Por otra parte, si la introducción de un agente policiaco en un domicilio privado es consentida, porque así conviene al dueño del domicilio, creyendo que está tratando con una persona que no es quien él piensa que es, no podemos considerar que no hay esa afectación por existir el consentimiento, puesto que por una lado, la intromisión se da por virtud de un engaño, utilizado como técnica policiaca, y por el otro, la intromisión no tiene como finalidad el motivo por el cual se logró la introducción, sino uno diverso, que es la obtención de información y de elementos que puedan considerarse como constitutivos de una conducta delictiva.

Como puede verse, esas actuaciones son susceptibles de violar estos derechos, por lo que reitero, resulta necesaria que estas intromisiones sean autorizadas por el órgano legislativo, atendiendo a parámetros de proporcionalidad y de razonabilidad, y no a la autoridad de la cual depende jerárquicamente la que materialmente está realizando estas acciones.

Así, en mi concepto queda acreditado que el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona, genera la incertidumbre, la inseguridad jurídica que alega el promovente, por lo que a mi parecer debe declararse inválido, únicamente por cuanto a la reserva reglamentaria que se contiene en estos preceptos. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Lo único que quiero es dar los fundamentos de mi voto. Estoy de acuerdo con el proyecto del señor Ministro Valls, en realidad, lo que se está resumiendo por parte del proyecto en cuanto al concepto de invalidez, checando la demanda de amparo, coincide plenamente con ella, en realidad aquí no se está impugnando ninguna cuestión

relacionada con la facultad reglamentaria, sino que nos estamos refiriendo exclusivamente al artículo 8°, más adelante nos referiremos al artículo 10; respecto del artículo 8°, lo que se está reclamando es violación al artículo 14 constitucional, porque según el promovente se viola el principio de certeza jurídica y de seguridad jurídica.

Y, por otra parte, dice que se viola también el artículo 21 constitucional, porque no se establece el tiempo en el que la operación encubierta va a pasar a manos del agente del Ministerio Público, y que por lo que hace a la falta de certeza y de seguridad jurídica, considera que se viola el artículo 14, precisamente porque dice que las operaciones encubiertas tienen injerencia grave en los derechos fundamentales de los particulares como son: el derecho a la impunidad, a la inviolabilidad del domicilio, a las comunicaciones privadas, y que además, esto tiene que estar establecido en la ley, no en un reglamento.

Ese es, en síntesis, el concepto de invalidez que se hace valer en la demanda, y que el proyecto del señor Ministro Valls reproduce puntualmente. Las razones es que el proyecto del señor Ministro Valls, da para señalar que este artículo es constitucional —el artículo 8°—, están referidas de manera específica a determinar que la propia ley que ahora se está reclamando, el propio artículo 8° es el que remite precisamente a que estos lineamientos mínimos que se deben establecer en las operaciones encubiertas, en realidad se establezcan en el reglamento correspondiente.

Leo el artículo 8°, que me parece es muy importante, dice: “La policía federal, tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes”, y dice la fracción VII, que es la reclamada: “Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos, —y tiene un punto y seguido y dice— El reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta

atribución”. Como bien lo manifiesta el proyecto del señor Ministro Valls, y con lo cual concuerdo completamente, es el propio legislador el que está delegando al reglamento, el determinar los lineamientos mínimos para establecer cuáles van a ser las operaciones encubiertas, y si nosotros vemos el Reglamento de la Policía Judicial, veremos que existe una reglamentación muy abundante al respecto, por principio encontraremos que en el artículo 11, en su fracción XV, está diciendo que proponer al Comisionado General la intervención de comunicaciones y operaciones encubiertas en coordinación con la División de Inteligencia. Aquí está dando facultades. En el artículo 22, está estableciendo todas las facultades que se establecen en favor de la Coordinación de Operaciones Encubiertas.

Por otro lado, tenemos un capítulo específico de operaciones encubiertas, a partir justamente de la Sección Primera. De las Operaciones Encubiertas –se llama–, a partir del artículo 209, y de ahí en adelante está dando una serie de lineamientos, una serie de principios, una serie de prevenciones de cómo se deben llevar a cabo las operaciones encubiertas.

Ahora, lo que entiendo, que en la demanda se está pretendiendo, es que todo aquello que signifique “lineamientos mínimos”, deben estar en la ley y no deben estar en el reglamento; sin embargo, no encuentro ningún artículo de la Constitución que expresamente le ordene al legislador ordinario que estos lineamientos se encuentren establecidos en ley y no en reglamento. Si no existe un artículo específico en la Constitución que le ordene al legislador que esos lineamientos mínimos deben estar en la ley; entonces, no veo cuál sea el impedimento para que esos lineamientos se encuentren en el reglamento correspondiente cuando es el propio legislador el que está determinando en la ley que esos lineamientos deben estar en el reglamento.

Y cito algunos ejemplos de algunos artículos constitucionales donde de alguna manera el legislador, el Constituyente Permanente, sí determina que determinados lineamientos deben estar reservados para la ley. Por ejemplo, el artículo 26, inciso b), párrafo cuarto, dice: “La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.”

El artículo 56, párrafo segundo dice: “Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.” Si las reglas para la elección de este tipo de senadores se establecieran en un reglamento, por supuesto que sería inconstitucional. La Constitución está estableciendo de manera específica que estos lineamientos deben de constar en ley, aquí hay un principio de reserva de ley que el propio legislador está estableciendo.

Por otro lado, el artículo 79, fracción II, último párrafo, también determina: “La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar, reservar de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado de la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción. La ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.” Si esto se establece en reglamento, por supuesto que se está violando el principio de reserva de ley.

El artículo 99 de la Constitución, en su fracción V, establece: “Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos, de votar y ser votados, de afiliarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país en los términos que señala esta Constitución y las leyes, para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del

Tribunal por violaciones a sus derechos, por el partido político al que se encuentre afiliado, debe haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas. La ley establecerá las reglas y plazos aplicables.”

Y bueno, lo mismo dice el artículo 100, en su párrafo séptimo, el artículo 134, y muchos más que no se los voy a leer para no cansarlos, pero al final de cuentas lo que quiero mencionar es esto: Si el Constituyente Permanente desde la Constitución determina que el legislador debe establecer ciertos lineamientos o ciertas reglas en la legislación que en un momento dado va a emitir; entonces, existe el principio de reserva de ley establecido de esa manera por el propio Constituyente, y de alguna forma, si no se cumpliera con esto, estaríamos en realidad declarando fundado el concepto de invalidez y en este caso tendría razón el promovente; sin embargo, en este caso, no veo ningún artículo que diga que cuando se trata de este tipo de operaciones los lineamientos mínimos tengan que estar establecidos en la ley, no hay un solo artículo de la Constitución que así lo determine.

Ahora, el principio de reserva de ley está —en términos generales— siendo respetado. ¿En qué medida? En la medida en que en el artículo 8º se está estableciendo la posibilidad de llevar a cabo este tipo de operaciones encubiertas, y es la propia ley, el propio legislador el que está determinando que los lineamientos mínimos deben estar comprendidos en el reglamento correspondiente, sin que exista —repito— ningún artículo en la Constitución que de manera específica determine como reserva legal que estos lineamientos deban ser establecidos por el legislador y no por el reglamento.

Entonces, por estas razones coincido con el criterio del señor Ministro Valls, y en todo caso creo que si llegara a darse alguna situación en la que pudieran llegarse a violar derechos humanos

con motivo de este tipo de operaciones, estaríamos hablando de la aplicación, tanto de la ley como del reglamento y en todo caso tendría que haberse impugnado el reglamento para saber si en un momento dado resulta o no violatorio de alguna disposición de la Constitución.

Por estas razones me manifiesto en favor del proyecto del señor Ministro Valls. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia, por favor.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente, perdón por esta segunda intervención pero la estimé necesaria porque de pronto descubro la premisa fundamental a la oposición del proyecto y ésta consiste en que las operaciones encubiertas tienen una injerencia grave en los derechos humanos fundamentales de aquellos a quienes se investiga, motivo por el cual la previsión tiene que estar en la ley y no en reglamento.

Yo creo que los derechos humanos fundamentales tienen protección constitucional y ni la ley ni el reglamento pueden autorizar investigaciones que sean contrarias a los derechos humanos fundamentales.

En el ejemplo que yo ponía de que una persona abre las puertas de su domicilio para que un encubierto entre, no hay violación a la garantía individual de inviolabilidad del domicilio, pero en estos casos pedir que llegue con una orden de cateo, que es la única manera que la Constitución permite la intromisión, significa descartar toda posibilidad de una operación encubierta, aunque lo diga la ley, si la ley dice: "El agente puede introducirse" y ya por eso se purga el mandato constitucional o se puede ir en contra; no, lo mismo el derecho a la intimidad, y lo mismo los otros derechos fundamentales que tienen sede constitucional.

Mi óptica es que ninguna investigación a través de operaciones encubiertas, debe atentar contra los derechos humanos fundamentales, si alguna ley autorizara esto, esa ley sería inconstitucional, si el reglamento que se emita en cumplimiento del mandato que faculta a las autoridades policiacas para desarrollar el tema autoriza eso, el reglamento va a ser inconstitucional.

Pienso que las operaciones encubiertas no pueden tener fines distintos a los que establece el artículo 21 de la Constitución General como función de la seguridad pública, y dice el artículo 21: La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

En materia delincencial encontramos tres fines: prevención, investigación del delito y persecución del delincuente.

No toda operación encubierta va a manifestarse en una averiguación previa con fines de consignación, creo que la prevención es mucho más importante que la sanción ¿Cómo se previene y combate el delito? Pues sabiendo quiénes lo cometen, cómo lo hacen y estableciendo medidas que lo contrarresten.

No veo en esto ningún inconveniente para que sea un reglamento el que lo diga, más aún, intuyo, porque no me consta, que la operación encubierta se ha venido practicando en México, de manera permanente, no sistemática, pero sí reiterada como método de investigación, hay una tesis muy importante de la Primera Sala, de hace muchos años, que más o menos dice: “CELADA. SI AGENTES DE LA AUTORIDAD TIENDEN, PREPARAN UNA CELADA A TRAVÉS DE LA CUAL INCITAN A UNA PERSONA A DELINQUIR, ESTO NO PUEDE SER PRUEBA DE SU RESPONSABILIDAD PENAL”. Algo muy parecido a lo que nos

narraba la señora Ministra, pero este es el análisis constitucional de un acto concreto de las autoridades. Si la ley autorizara la celada y la incitación al delito para lograr una buena investigación ¿le daríamos prueba plena a ese resultado? Es un tema distinto, en el cual no me meto.

Parece ser que la preocupación está en que aquí están de por medio derechos humanos fundamentales, y si se va a incidir gravemente en estos derechos humanos, tiene que ser la ley y no el reglamento, no conozco el reglamento, pero podría dar la seguridad de que ninguna de sus normas autoriza una injerencia grave en los derechos humanos fundamentales de las personas a quienes se investiga.

Por eso hablé en mi anterior intervención, de que el señor Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, parte de una petición de principio, él da por demostrado el sustento, el cimiento de su argumento, la operación encubierta indefectiblemente va a afectar derechos humanos fundamentales. Ese es el punto de choque entre las posiciones que estamos sosteniendo y me reitero en favor del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No, yo no había pedido la palabra, más tarde sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿No pidió la palabra? Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No coincido con estas razones que se están dando. En primer lugar creo que la Constitución establece en distintos preceptos, modalizaciones a los derechos fundamentales, la libertad de profesión que es una forma de

ejercicio de libertad de trabajo se modaliza por ley, el derecho de réplica se modaliza por ley, el derecho de acceso a la información, el derecho de posesión de armas, la libertad de tránsito o el derecho de acceso a la justicia. Entonces, suponer que el legislador nunca puede establecer alguna condición legal respecto de los derechos fundamentales, yo ese primer punto no lo comparto.

En segundo lugar, me parece que resulta muy complicado, de verdad, entender que en la Constitución tendrían que estar todas y cada una de las autorizaciones expresas en materia legislativa para desde ahí encontrar la posibilidad de modalización de un derecho fundamental; es decir, de verdad estaríamos dispuestos a entender que el legislador, que es el principal receptor, destinatario de las normas constitucionales ¿tiene que encontrar una determinación expresa para modalizar —insisto— un derecho fundamental para que desde esa modalización se pueda afectar?

Aquí lo que me parece es que estamos suponiendo y estamos dando lugar a un salto. El derecho fundamental que está claro, o derecho constitucional en una posición jerárquicamente superior, después se dice, hay dos opciones aquí: O el legislador nunca puede hacer nada con los derechos fundamentales, o directamente pasamos al reglamento ¿por qué? Porque el Constituyente no lo delegó expresamente en el legislador. Creo que éstas son dos formas distintas de ver el tema que no comparto.

Por una razón de jerarquía normativa, me parece que en una gran cantidad de asuntos es necesario que el legislador emita las leyes a partir de las cuales se modalicen, no que se destruyan, no que se disuelvan los derechos fundamentales, pero sí que se modalicen; y una vez modalizados sólo por el legislador, a partir de ahí se pueden hacer el resto de las operaciones jurídicas, tales como, por ejemplo emitir el Reglamento, esa es otra cuestión.

En tercer lugar, el párrafo noveno del artículo 21, que leía ahora el Ministro Ortiz Mayagoitia, encuentro que sí hay una restricción para las actividades que tienen que ver con la seguridad pública, y no creo que sea una norma puramente competencial, dice —y lo vuelvo a leer— “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva”. ¿Qué cosa? Los delitos, pues no, porque es género distinto, la prevención de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos a que se refiere la ley, la ley sólo se refiere a la sanción de las infracciones administrativas, a la totalidad de las conductas que conforman de acuerdo con el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución: La seguridad pública, en las respectivas competencias que esta Constitución señala; si estamos hablando de policía federal, pues es obvio que el Congreso de la Unión sería el competente para determinar estas mismas condiciones. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad ¿aquí vamos a entender “legalidad” como simplemente apego a derecho o “legalidad” como un tema de fuente?

Para la materia impositiva del artículo 31 fracción IV, para que nos cobren los impuestos de manera proporcional y equitativa, si entendemos legalidad como ley, pero para permitir operaciones de la policía, no la vamos a permitir por ley, sino que la vamos a descender a un reglamento: Objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Creo que sí existe esta reserva de ley por varios motivos; en primer lugar me parece, no lo argumento así, porque se podría decir que estoy haciendo aquí una especie de apología de la cultura constitucional y lo podría hacer, pero no quiero entrar por ese camino, de que los derechos fundamentales sólo pueden ser

restringidos por el legislador democrático, pero no entro por ese camino, sino por un asunto más directo que ese.

Cómo podemos entender el párrafo noveno del artículo 21 que está relacionando en los términos de ley las condiciones generales de actuación policíaca y el principio de legalidad, ¿Qué interpretación le vamos a dar al término “legalidad”, insisto, es mero apego a la normatividad, como si fuera todo determinado y en condiciones de funcionamiento, o por el contrario, legalidad como reserva de fuente, en el sentido digamos tradicional con el que se suelen entender estas cuestiones, yo ahí creo que se da esta cuestión.

Ahora bien, tiene toda la razón el Ministro Ortiz, tampoco coincido con la primicia que plantea el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos, en el sentido de decir: “La operación encubierta de suyo es mala y de suyo es violatoria de derechos fundamentales”; creo que no, en lo personal creo que no hay un sistema moderno de policía, dadas las calidades de la actividad delictiva en el mundo y en el país, que no pueda proceder mediante operaciones encubiertas, eso desde luego lo admito; pero lo único que se está diciendo es que tienen que quedar esos elementos establecidos, insisto, en una ley no en un reglamento.

Yo decía el martes, algo, ¿Qué pasa si estos requisitos que están en el reglamento suben y se colocan en la ley? Bueno, creo que con eso hubiera sido suficiente para satisfacer los requisitos, los dos del párrafo noveno, del artículo 1°.

Y una cuestión adicional, es verdad que –y regreso a lo que decía el Ministro Ortiz–, no toda operación encubierta lleva la necesidad de violar derechos humanos o no está implícito, creo que esto es una forma muy inadecuada de ver las cosas, en eso coincido, pero aquí creo que no es eso lo que estamos analizando, sino la manera en que la autoridad pública puede autorizar las actividades de las

policías, respecto a actividades a su vez de prevención del delito, persecución del delito, investigación de los delitos.

Creo que este es un asunto a mi parecer mucho más sutil y en eso coincidiría con esta interpretación, por supuesto, si las policías salen y violan derechos humanos, hay escuchas telefónicas inadecuadas, atenciones, tortura, bueno, eso es evidente que se debiera proteger todo esto, pero creo que eso no es el problema. El problema es si el Presidente de la República, a pesar de estas disposiciones puede establecer las condiciones él mismo, de actuación de las policías, o si estas condiciones por la disposición del noveno, debieran corresponder al Congreso de la Unión y quedar concentradas en una ley.

En lo personal, sigo creyendo que esta es la condición, lo digo con mucho respeto, no haya encontrado un argumento que me convenza en el sentido de que es suficiente un reglamento, por detallado y extenso que sea, para cambiar, y por esa razón señor Presidente, en cuanto al artículo 8º, fracción VII, que es lo único que estamos discutiendo en este momento, sigo en contra del proyecto y por la inconstitucionalidad del precepto. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Voy a dar mi punto de vista, voy a tomarles unos minutos.

Yo tampoco comparto la propuesta, respetuosamente, que nos ofrece el proyecto, mi posición se acerca, desde luego, a las posiciones en su orden del Ministro Cossío, Zaldívar y Sánchez Cordero, definitivamente, e inclusive creo que esto se debe ver en un cuestionamiento, en una pregunta, como un problema de legitimación constitucional al ejercicio de una actividad, que si bien necesaria, puede generar espacios para que se lleven a cabo conductas arbitrarias por parte de la autoridad; bajo este principio entre menor es la visibilidad de la policía, mayores son las dificultades del control, esas son situaciones de hecho, sí, pero que

tienen que tener una legitimidad constitucional para efecto de su desarrollo.

Les comento a ustedes, cómo vimos el problema en el equipo de trabajo, llegamos a una tesis siguiendo la costumbre de un compañero Ministro ¿se acuerdan ustedes de don Mariano Azuela?, que a veces utilizaba esa técnica, primero hacía la tesis y luego la desarrollaba, así lo hicimos y nos resultaba esta tesis.

Bueno, ¿Qué tesis sería la que tendríamos, adoptaría o sería la conclusión de nuestra posición? Y sería la siguiente, rubro: "OPERACIONES ENCUBIERTAS. CONDICIONES DE SU VALIDEZ CONSTITUCIONAL. En términos de la Convención de Palermo, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y la Ley de la Policía Federal, las operaciones encubiertas de usuarios simulados y de agentes infiltrados son técnicas de investigación criminal inscritas dentro de la función de seguridad pública que corresponde ejercer al Estado y que en términos del artículo 21 constitucional está sujeta a los principios ¡ojo! de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos y garantías reconocidas por la Constitución para los procedimientos de carácter penal; por tanto, atendiendo a ese contexto normativo y al hecho consistente en que tales técnicas de investigación presentan un alto riesgo de afectar la seguridad e integridad de las personas involucradas y de restringir o invadir sus derechos fundamentales, su ejercicio es admisible únicamente si se cumple con las condiciones normativas siguientes: Las operaciones encubiertas deben encontrarse respaldadas en una ley formal y material; es decir, en legislación emitida por el Congreso de la Unión, deben admitirse exclusivamente en circunstancias de grave riesgo a la seguridad pública, como es el caso de delitos graves y delincuencia organizada, deben admitir control judicial previo; es decir, el Procurador General de la República o el Comisionado de la Policía Federal deben solicitar la autorización de un juez

competente que analice si el objeto de la operación encubierta que se pretende hacer se encuentra apegada a la ley y a la Constitución. Una vez ejercida la operación encubierta debe igualmente admitirse un control judicial posterior para verificar si su despliegue ha respetado los derechos fundamentales de las personas involucradas, los principios de proporcionalidad jurídica y especialmente para controlar la legalidad del uso que se dé a las evidencias resultantes de la operación encubierta cuando hayan sido aportadas a juicio”.

Esto comprime el desarrollo de justificación de estas operaciones encubiertas para que tengan legitimidad constitucional, que no comparto que pueda hacerse por la vía reglamentaria, como aquí ya se ha dicho por algunos de los compañeros; en tanto que no pueden establecerse los parámetros para llevar a cabo estas operaciones encubiertas ya en su desarrollo, en virtud de esta delegación que hace la ley, en tanto que sí convengo en que las regulaciones de las operaciones policiales encubiertas al ámbito reglamentario presupondría el control absoluto y discrecional del Ejecutivo Federal, vía reglamentaria, sobre los términos y condiciones en los cuales se van a llevar a cabo las mismas, lo cual, aquí se ha dicho no es admisible en un Estado democrático, tiene que provenir del legislador democrático.

Esto es, son más las situaciones que tienen que estar reguladas en forma general y abstracta en una ley, no la permisión y posibilidad de realizarlas, sí, son admisibles, desde luego, son admisibles estas técnicas de investigación y están previstas en la ley, pero el desarrollo ya de su ejecución también tiene que serlo así en función de los derechos fundamentales con los cuales están asociadas y que sí necesitan tener esa regulación en una ley formal y material, en tanto que sí se derivan en una interpretación del principio de legalidad, derivado del artículo 21 constitucional. En un desarrollo

más amplio, en su caso, en un voto particular, daríamos más razones sobre esto. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente, seré muy breve. He escuchado que la reserva de ley tiene como mérito la restricción de garantías individuales. Yo con esto no coincido en absoluto, la única forma en que se pueden restringir las garantías individuales o los derechos fundamentales o los derechos humanos, llamémosle como gusten, es en la misma Constitución, no hay ley ordinaria que pueda ser restrictiva de derechos humanos ni de garantías individuales, si no tiene una cimiento de restricción en la Constitución.

Mi siguiente afirmación será: es lo mismo si una ley es particularizante al máximo de situaciones de operatividad o esto solamente lo es el reglamento, en ninguno de los dos casos puede haber una restricción de derechos humanos. En ese sentido coincido plenamente con el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, las operaciones encubiertas no pueden validar la restricción de derechos humanos, pero también digo que la Constitución contempla que los derechos humanos o fundamentales no son absolutos y la autoridad circunstancialmente puede ser puesta de derechos humanos y tendrá que optar por perseguir alguno, por no poder abstenerse de optar.

La actividad policiaca de por sí es una actividad riesgosa, es una fuerza normalmente armada, en ejercicio de la violencia legítima del Estado, entre otras cosas y de actuación cotidiana. Esto ¿Qué quiere decir? Que sus normas particularizantes deben ser altamente cuidadosas de los derechos fundamentales, pero que eventualmente habrá situaciones validantes para la autoridad; por ejemplo, de no respetar la vida humana ¿Cómo? Sí, la legítima defensa, piensen en esto.

Entonces, el derecho a la vida no es un derecho absoluto, es un derecho mediatizado pero con la cimiento de la mediatización en la propia Constitución, la ley particularizará o el reglamento particularizará pero no podrán ser restrictivos de derecho humano alguno. En este sentido yo pienso ¿Cuál es la amplitud que debe tener la reserva de ley? La que prevea la Institución. Si no hay norma especial para el legislador puede ser mínima, siempre y cuando el sistema normativo de la operación, puede estar en otras normas aunque sean de menor rango, para mí la norma que se analiza es perfectamente constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro.

Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, creo que ha quedado suficientemente claro que quienes estamos en contra de la constitucionalidad del precepto que estamos analizando, no nos estamos pronunciando porque las operaciones encubiertas en sí mismas sean inconstitucionales, hemos aceptado todos, de manera expresa, que son instrumentos de investigación y de combate al delito, indispensables en el mundo moderno y que todos los Estados contemporáneos las utilizan. Ese no es el punto de debate. El punto de debate es: en un Estado democrático, en un Estado Constitucional de derecho cómo se deben construir normativamente las validaciones para que la autoridad incida en este campo de las operaciones encubiertas.

Cuando nosotros decimos que las operaciones encubiertas por su propia naturaleza inciden o intervienen o tienen de alguna manera una proyección en el ámbito de los derechos fundamentales, no estamos diciendo que restrinjan los derechos fundamentales, sino que su propia materia hace que inevitablemente se muevan en una línea de frontera que requiere un apoyo normativo de otra índole, y es simplemente leer algunos preceptos del reglamento.

El Ministro Cossío Díaz ya lo hizo de manera muy clara en la sesión anterior, no lo voy a repetir, pero simplemente, si vemos el artículo 209 del reglamento, lo primero que dice es: “Que en la operación encubierta los agentes policiales ocultan su verdadera identidad”.

Después dice en el 212. “Que lo que realicen no se procederá penalmente en su contra”. ¿Una norma reglamentaria puede establecer una excusa absolutoria para la comisión de delitos? pues tengo muchas dudas de que eso sea así, y se nos dice que ni el reglamento ni la ley pueden restringir derechos fundamentales.

Consecuentemente, como siempre se ha hecho, y como es necesario, pues entonces vamos a aceptar que lo haga el reglamento, no puedo aceptar esta argumentación; es decir, si efectivamente, si las operaciones encubiertas por sí mismas fueran violatorias de derechos fundamentales, que no es lo mismo que incidir en el ámbito de los derechos fundamentales, aunque estuvieran en ley o en reglamento.

Lo que estamos nosotros sosteniendo es que no se requiere que la Constitución establezca que estos derechos se pueden modalizar, no restringir, modalizar a través de una ley para que haya reserva de ley, en la Constitución se interpreta exactamente en sentido contrario, para que un reglamento pueda incidir en el ámbito de los derechos fundamentales se requiere norma constitucional expresa, si no la hay, el único que puede hacerlo —si es que puede— es el legislador democrático, como ya se ha dicho aquí y no es una cuestión de retórica democrática, es una cuestión de construcción, de ingeniería constitucional, de teoría de las fuentes y de teoría de los derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales no pueden verse modalizados a través de una disposición de una autoridad administrativa, salvo que la Constitución lo permita, o salvo que haya una ley que establezca las

bases generales, y esto me parece que también se dijo con mucha precisión en la ocasión pasada, no es nada más para proteger los derechos fundamentales de los presuntos delincuentes, no es nada más para defender los derechos fundamentales de muchas personas que pueden estar de alguna manera inmersas en estas operaciones y que no son delincuentes, y que también sus derechos deben de ser protegidos, sino también, y de manera muy destacada, la constitucionalidad y las operaciones, y la seguridad jurídica de los agentes que intervienen en estas operaciones y de quienes ordenan las operaciones.

Un marco constitucional claro de legalidad, blinda precisamente la actuación del Estado, lo blinda frente a la arbitrariedad, le da un marco correcto de actuación e impide que estemos, como me parece, bueno, ya si violan derechos humanos pues ya veremos, ya sería una cuestión de aplicación, no va por ahí el argumento, el argumento es que esto tiene incidencia, por su naturaleza tiene incidencia en los derechos, y si tiene incidencia en los derechos fundamentales se requiere que esté en una ley.

Me dicen: Es que la ley remite al legislador, la reserva de ley —lo decíamos también en la sesión pasada— tiene dos aspectos: 1. Que deben contenerse en la ley estas bases generales, y 2. Que el legislador tiene prohibido delegar, de manera completa, la atribución como lo hace la norma que estamos ahora analizando.

De tal manera que estimo que es un problema de densidad normativa, la densidad normativa de la reserva de ley debe establecer estas bases generales que prevé el reglamento y dejar los detalles al reglamento y habrá muchas otras cosas que ni siquiera tengan que estar en el reglamento por razones obvias, por razones de la secrecía, y la seguridad de estas operaciones, pero de ninguna manera creo que se está estableciendo una petición de principio, se está estableciendo con claridad que estas operaciones

encubiertas, tienen de alguna u otra manera una incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales. Y si esto es así, un reglamento sin el sustrato de bases generales en una ley, en mi opinión, no puede hacerlo, creo que ese es el punto, y si son necesarias, y si siempre se ha hecho, creo que esa tampoco es la cuestión, lo que tenemos que decir es ¿Cuál es el anclaje constitucional que pueden tener estas cuestiones? Si alguien me dice: Si no está en reglamento, tampoco lo pudiera hacer la ley. Entonces, simplemente el argumento llevaría, si son consistentes, a que es inconstitucional; está en la ley o está en el reglamento.

Nosotros decimos: ¡No!, debe estar en la ley, precisamente para que estas bases generales también sean materia de control constitucional, y para que el reglamento simplemente detalle estas bases generales, como por ejemplo, —de manera muy clara—, la cuestión de la comisión de delitos, que después no va a haber una responsabilidad penal. Y nos decían también, es que por ejemplo, si un agente encubierto, alguien lo deja entrar a su casa, pues no está violando el domicilio, porque tendría que pedir una orden de cateo, y eso es imposible. Con todo respeto, creo que ese no es argumento, nos están dando justamente la razón; ese agente encubierto que entra disfrazado de manera secreta a un domicilio, para poder hacer todo lo que va a hacer tiene que estar en una ley, y no quiere decir que todo lo que diga la ley es constitucional, quiere decir que lo que diga la ley tendrá que estar también sujeto a un control de constitucionalidad, pero en principio, una norma que simplemente remite a un reglamento sin ningún parámetro, sin ningunas bases generales, creo, reitero, que no se sostiene en un Estado Constitucional. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Solamente para hacer dos precisiones: Lo que impugna el accionante, no son en sí las operaciones encubiertas. Eso no lo está impugnando; tampoco el reglamento; lo que está impugnando es que la regulación de las operaciones encubiertas se remitan a reglamento. Ese es el motivo de la impugnación.

Entonces, con todo respeto, creo que estamos enfocando por otro lado la impugnación que nos hace el accionante, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Valls. Yo les voy a dar una opinión en este sentido. Siento que no es tanto así, sino que sí se está atendiendo en función de la delegación que se hace por la ley a un reglamento, y ahora en los conceptos que se vierten, precisamente es la regulación que se hace a través del reglamento, y lo que creo que los que hemos estado en contra de la propuesta, es en función precisamente de la construcción normativa que no atiende a lo que se ha dicho aquí ahora, a esa densidad normativa, en tanto que aquí estamos en presencia de una eventual colisión de ciertos derechos fundamentales en el desempeño de estas actividades que son regidas por un reglamento, esto es, la expresión normativa es un reglamento que deriva sí, de la ley, pero que para el caso concreto, y es, siendo de tal manera invasivas y de alto riesgo de lesión de derechos fundamentales, y hay dos destacados en estas actividades: El derecho a la privacidad, en tanto que una actividad, una operación encubierta es precisamente, por su naturaleza, de una gran invasividad, vamos a decirlo así, a una conducción conductual específica que en cierta manera el hecho de que se lleva a cabo al estar siendo observado por el Estado, está en una barrera muy frágil de lesionar el derecho a la privacidad; otra situación ya, vamos a decir materialmente que es más fácilmente apreciable, en la perspectiva del debido proceso; el debido proceso es un derecho fundamental, lo hemos estado

diciendo en innumerables tesis, criterios del Tribunal Pleno y criterios de la Sala, y aquí va a haber un problema de validez probatoria que habrá de decir sí y habrá de resolverse en otro estadio, pero aquí, si esto entra en una ley —vamos— ya desde un esquema de límites al poder en un sistema de contrapesos, donde por un lado, por la vía de control de la legalidad, principio de legalidad, uno de los Poderes pone un freno y control judicial, otro de los Poderes pone otro freno, necesita la ley, necesariamente, esto es, necesita un ordenamiento con densidad negativa acorde, precisamente, a la regulación de estas actividades, actividades que son lícitas, actividades que son constitucionalmente admitidas, que México en los pocos ordenamientos que se cuentan, donde se hace relación a ellos, inclusive la Convención de Palermo que así se conoce coloquialmente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que habla, y nosotros somos signantes de esa Convención desde dos mil tres, habla precisamente de este tipo de operaciones, todos esos ordenamientos, y derivados de nuestro 21 constitucional, hacen que la densidad normativa necesaria para regular estas actividades sea precisamente la de una ley; esto es, un ordenamiento normativo que pueda en abstracto como la generalidad, etcétera, regularlas en función precisamente de la caracterización que tiene, que puede lesionar con un altísimo riesgo derechos fundamentales. ¿Hay algún comentario? Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Con el debido respeto para quienes están en contra del proyecto nada más mencionar, dicen que el hecho de que se establezca una limitación a un derecho fundamental se blindo o se establece una perfecta ingeniería constitucional si esto está establecido en ley —yo digo— tanto la ley como el reglamento pueden ser inconstitucionales y en el momento en que establezcan determinaciones que no vayan acorde con la Constitución son impugnables y en todo caso se determinará su inconstitucionalidad. Es cierto que el artículo 21

habla del principio de legalidad y creo que en este caso se está respetando justamente en el artículo 8º, las operaciones encubiertas se están estableciendo por ley en el artículo 8º, y el propio legislador está determinando que los lineamientos deben estar en el reglamento. No les quiero leer todo lo que dice el reglamento respecto de las operaciones encubiertas, pero cuando el señor Ministro Presidente estaba leyendo todo lo relacionado con el tratado internacional, lo encuentro en los incisos del artículo 212, “Que tenga autorización judicial, que se rindan informes, que haya un tiempo determinado, que los integrantes tengan oportunamente los recursos y los bienes”, todo eso está establecido en el reglamento, incluso la coordinación está diciendo cómo se debe llevar a cabo, qué tiempo debe tener, cómo se debe organizar, quiénes deben de participar, qué nombre deben tener quienes están involucrados en esto; o sea todo se está especificando en el reglamento; ahora, si alguno de los artículos del reglamento consideran que es contrario a la Constitución, pues que lo impugnen y se analizará, tan sencillo como eso, pero a priori decir: Está mal porque está en el reglamento nada más, ¡no!, el principio de legalidad creo que está perfectamente atendido desde el momento en que el artículo 8º está estableciendo este tipo de operaciones, y es el propio legislador el que está haciendo la delegación de facultades al reglamento. Ahora, si el reglamento está mal, es violatorio de la Constitución pues que se impugne, tan sencillo como eso, pero los principios que de alguna manera se están estableciendo para las operaciones encubiertas, están determinados en el reglamento; entonces, considero que en un momento dado no es un problema de teoría de fuentes ni nada, se está respetando la teoría de fuente constitucional, cuando está diciendo que esto esté en ley y en ley se está estableciendo la operación, y es el propio Constituyente el que está delegando la facultad y es el reglamento el que está pormenorizando cada uno de los actos que deben llevarse a cabo en este tipo de operaciones, si

estas son inconstitucionales que se impugnen, no se impugnó el reglamento. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, creo que está suficientemente discutido, ampliamente discutido, se concreta a dos perspectivas en relación con legitimidad constitucional, para unos hay legitimidad constitucional en las operaciones encubiertas sí se interpretan, sí se complementan sistemáticamente con las garantías que establece la Constitución, y otros consideramos que tiene que ser a través de una ley formal y material. Sírvase tomar la votación, a favor o en contra con esta parte del proyecto en relación al artículo 8°.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto, y con un comentario si me lo autorizan. No encuentro en la Constitución ninguna reserva de ley que nos insinué determinada densidad normativa. Gracias.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra del proyecto, por la invalidez de la fracción VII del artículo 8° de la Ley de la Policía Federal, por considerar que es contrario al principio de legalidad prevista en el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En contra, por las razones que dí.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en reconocer la validez del artículo 8°, fracción VII, de la Ley de la Policía Federal.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: ¿Cuáles son los votos? Como que no me salen las cuentas, perdón, gracias.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Aún no está el Ministro Franco González Salas

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Inclusive hicimos alguna previsión o aclaración que fuera intención de voto para efecto de ya, él se había manifestado ya, pero con el voto que él manifestara en esta ocasión no varía el resultado.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuamos. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Para anunciar que haré voto particular en esta parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se toma nota.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Haré un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: También tomamos nota.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Me permite, voto minoritario señor Ministro Zaldívar y señor Ministro Cossío, no sé si vaya a ser particular.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con todo gusto Ministra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo no lo he anunciado señor Presidente, porque son tantos concurrentes y tantos particulares, que pensaba hacerlo en bloque al final del asunto; de una vez lo apunto señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Uno general, sí claro, se toma registro de la libertad para hacer un voto. Por favor continuamos señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con todo gusto señor Presidente, continuamos con el análisis del quinto concepto de invalidez relacionado con la regulación de las llamadas “operaciones encubiertas”. Aquí como lo había dicho en la pasada sesión, el accionante impugna los artículos 8°, fracción VII, cuyo análisis acabamos de terminar, y el 10°, fracción XII de la Ley de la Policía Federal, por transgredir los preceptos 14 y 21 de la Constitución.

Me referiré solamente ya al artículo 10, fracción VII, aquí respecto de los argumentos de invalidez de este artículo y esta fracción, en los que hace valer el promovente, se propone que también resultan infundados —propone la consulta—, pues el ejercicio de la atribución conferida al Comisionado General de la Policía Federal, en cuanto decidir cuándo ejercer operaciones encubiertas previo acuerdo con el secretario de Salubridad Pública, no incide en la constitucionalidad de dicha atribución, máxime cuando precisamente conforme al artículo 21 constitucional, son las autoridades que tienen a su cargo el sistema nacional de seguridad pública.

(EN ESTE MOMENTO SALE DEL SALÓN DE PLENOS EL MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO)

Además, y como ya se precisó, no se está ante una materia reservada de la ley esa consulta, y su regulación válidamente puede delimitarse en otro tipo de ordenamientos, reglamentos, protocolos, circulares, etcétera, que lleguen a regir la función policial; por lo que, en esta última parte de la consulta, propongo reconocer la validez del artículo 10, fracción XII. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro ponente. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, pues por la cercanía normativa entre ambos preceptos, votaré en contra también, simplemente por congruencia con el voto anterior, y no explicitaré las razones, creo que no vale la pena, las hemos discutido ampliamente. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En los mismos términos de lo que acaba de expresar el Ministro Cossío, Presidente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También yo señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Nadie hace uso de la palabra, esperamos que se incorpore el señor Ministro Aguirre Anguiano para tomar la votación que es manifiesta; sin embargo, aprovecharíamos, ya no habría algún tema pendiente de discusión en el proyecto señor Ministro Valls, ¿estarían completos todos?

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: No señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aprovecharíamos en lo que se incorpora el señor Ministro Aguirre para pedirle al señor secretario de acuerdos nos informe sobre cuál es el estado que tenemos de las votaciones de los diferentes considerandos y los puntos decisorios que se han reconstruido mínimamente de la propuesta original en función de las decisiones tomadas.

Podríamos ir preguntando –y haremos la pregunta también al señor Ministro Aguirre– en principio, si se ratifica, si se confirman las que fueron intenciones de votos o hay alguna variación. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. En votación económica están ratificadas, confirmadas las intenciones de voto de los otros considerandos. Ya tenemos el resultado ahora, y si nos informa el señor secretario, ¿cómo quedarían los puntos decisorios?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

EL PRIMERO: ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

EL SEGUNDO, se agregaría: SE DESESTIMA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN RELACIÓN CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ RELATIVO A QUE EL ARTÍCULO 7º, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL AL DISCRIMINAR A LOS MEXICANOS POR NATURALIZACIÓN RESPECTO DE LOS MEXICANOS POR NACIMIENTO.

(EN ESTE MOMENTO REGRESA AL SALÓN DEL PLENO EL SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO)

EL TERCERO: SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL; 23, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO A), 34, FRACCIÓN I, INCISO A), 35, FRACCIÓN I, INCISO A), Y 36, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LAS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN “POR NACIMIENTO”; ASÍ COMO 17, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL; Y 35, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LAS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS

QUE INDICAN “SIN TENER OTRA NACIONALIDAD”, LA QUE SURTIRÁ EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACIÓN DE LOS PRESENTES PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN. Éste es el de invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, adelante.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: El CUARTO resolutivo: SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 7º, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA “NO TENGA OTRA NACIONALIDAD”, 8º, FRACCIÓN VII, 10º, FRACCIÓN XII, Y 22, FRACCIÓN I, INCISO A) DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL; Y 18, FRACCIÓN I, Y 36, FRACCIÓN I, INCISO A), SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA INDICADA EN EL RESOLUTIVO ANTERIOR DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; ASÍ COMO 87, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN, EN TÉRMINOS DE LOS CONSIDERANDOS QUINTO, SEXTO, Y SÉPTIMO DE ESTA RESOLUCIÓN.

Y finalmente el QUINTO: PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Secretario. Señor Ministro Aguirre Anguiano hemos dado cuenta y pedimos votación de la segunda parte del Considerando Séptimo, relativo al artículo 10º de la ley impugnada. ¿Está usted conforme?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En que se repita la votación tal y como usted lo propuso, que escuché.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Que escuchó. Gracias. Consulto si en votación económica se aprueban los puntos resolutivos con los que se ha dado cuenta. **(VOTACIÓN FAVORABLE)** Están aprobados entonces, claro que con las salvedades que constan y las observaciones y ofrecimiento de votos concurrentes. Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Señor Presidente para hacer una consulta a usted y a este honorable Pleno. En la votación realizada el martes, en cuanto a los tres primeros temas, la primera votación dio como resultado seis votos en contra de la propuesta en lo general; y en lo particular, respecto de cada uno de los artículos se dieron distintas votaciones, que en unos casos coincidieron con la invalidez que se proponía en la consulta, y en otros, llegaron a la conclusión contraria; es decir, reconocieron validez.

De esta manera, estas votaciones generan la inquietud a su servidor de cuáles serán las consideraciones que sostendrán los resolutivos a que se ha arribado en todo caso, si al haberse votado en contra de la propuesta inicial de la consulta, en lo general, correspondería, y es la pregunta que hago: ¿Si correspondería a otro Ministro encargarse del engrose en ese apartado en tanto que yo sostuve en esas votaciones mi proyecto en sus términos? Esa es la consulta que hago señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, esta consulta que se hace al Tribunal Pleno la someto a su consideración en tanto que está precisamente la alternativa, o que se haga cargo del engrose el señor Ministro ponente, con estos resultados, y asumir precisamente el sentido de las votaciones con las que se ha dado cuenta.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Yo a lo que me refiero es que sostuve mi proyecto en sus términos en esa primera votación general; entonces, el engrose ¿Con qué razonamientos se haría? Ese es el problema, a menos que yo en ese sentido sostenga mi proyecto como voto particular en este tema específico, el de nacionalidad que fueron los tres primeros conceptos de invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, exacto, estamos al resultado de lo votado y el señor Ministro ponente hace las salvedades.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí perdón señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo ahí tendría la opinión que de acuerdo a las versiones se haría el engrose con el argumento mayoritario.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Creo hablar a nombre de todos solicitándole al señor Ministro Valls que él hiciera el engrose en este sentido y creo que como dice la Ministra de las versiones van sacando la razón y al circular el engrose ahí podríamos hacer los ajustes, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si no hay inconveniente del señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Ningún inconveniente, con todo gusto señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así lo haremos. Gracias, continúe dando cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009. PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN.

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguirre Anguiano y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 94, FRACCIÓN I, INCISO A) Y 97 APARTADO B), FRACCIÓN V, AMBOS DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA; Y

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente, la presente acción de inconstitucionalidad, como ustedes lo tienen a la vista, también la promueve la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la que reclama por una parte, la invalidez del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por considerarlo violatorio de la garantía de libertad de trabajo y certeza jurídica; y por otra, se combate la invalidez del artículo 97, apartado b), fracción V del mismo ordenamiento al estimar que transgrede el principio de presunción de inocencia.

El proyecto propone declarar la validez del 94, fracción I, inciso a), de la ley mencionada, partiendo de que el derecho del trabajo previsto en el artículo 5º constitucional no es ilimitado, pues entre otras cosas está condicionado a que no afecte los derechos de la sociedad en general y en ese orden de ideas el artículo 123, apartado b), fracción XIII, de la Constitución General de la República, se destaca el alto valor ético que requiere el sistema de seguridad pública y procuración de justicia y a partir de ello se establece un sistema que permite hacer una carrera profesional digna a los miembros de las instituciones policiacas, pero a la vez hace posible separar oportunamente a los malos elementos como estrategia esencial para hacer frente a la delincuencia y erradicar la corrupción de las instituciones policiacas en beneficio del interés principal de la sociedad.

Además, la causa de separación establecida en la fracción I del artículo 94 en comento, se presenta cuando en forma conjunta se actualizan los supuestos previstos en los tres incisos que contiene y no cuando solamente se manifiesta el contemplado en el inciso a), en vista de la cual no implica una restricción desproporcional al derecho de trabajo, sino que razonablemente asegura la capacitación, actualización, profesionalización y para que la gente de las instituciones pueda permanecer en ellas, requisitos de permanencia.

Aquí debe destacarse que en la sesión del doce de este mes, este Tribunal Pleno discutió la inconstitucionalidad o no del artículo 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal, precepto cuyo contenido es idéntico al artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a que se refiere el presente asunto. Y en esa ocasión, por unanimidad de votos, según recuerdo, se determinó que la causa de separación tiene que ser el inciso a), más el b), y no me acuerdo bien lo del

inciso c), pero creo que coincidimos también en eso, tal y como se propone en el proyecto que se presenta a su consideración.

Se determina finalmente que el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no proporciona el significado de la frase “causas imputables a él”, no puede estimarse que quebrante la garantía de seguridad jurídica, pues la Constitución Federal no exige al legislador ordinario que defina palabras, locuciones, vocablos, utilizados en los preceptos legales que emita.

Por otra parte, se propone declarar la validez del artículo 97, Apartado B. Fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debido a que el principio de presunción de inocencia prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, pero del precepto legal a examen, se desprende que el no estar sujeto a un proceso penal, es un requisito de ingreso y no de permanencia, de manea que no implica privación alguna a los integrantes de las instituciones policiales. Esto es en esencia la presentación que puedo hacer en general de proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchísimas gracias señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Si usted gusta alguna presentación por considerando, también puedo presentarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchísimas gracias señor Ministro Aguirre Anguiano. Pongo a su consideración en principio los temas procesales: El Considerando Primero. Competencia; el Segundo. Oportunidad de la Demanda; Tercero. Legitimación Activa, y el Cuarto, donde se estiman las causas de improcedencia que se hicieron valer. ¿Hay alguna observación de los señores Ministros? Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Un comentario: El proyecto de don Sergio Aguirre, trata el tema de legitimación pasiva; el de don Sergio Valls, no. Le pasé una nota, y me dio la respuesta en el sentido de que siendo acción de inconstitucionalidad no hay una litis formal, pero ¿lo vamos a tratar o no? Porque estamos resolviendo dos casos en paralelo, los dos provienen de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los dos casos aparece como demandado el Congreso de la Unión, y en uno no hay el apartado de legitimación pasiva, en el de don Sergio Aguirre Anguiano, sí. Estoy de acuerdo con el tratamiento, creo que a pesar de ser acción de inconstitucionalidad, no cualquier persona podría dar contestación a la demanda, tiene que venir de parte legítima y mi propuesta —aunque está votado y todo— si el ponente lo acepta, pues nada más por homologar los asuntos, que se incluyera en el anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, mi punto de vista es que no se requiere, toda vez que no hay una litis, pero si el Pleno así lo determina, con todo gusto lo incorporo, no tiene mayor trascendencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a la consideración del Pleno. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo pienso que aunque no encierre litis el contenido de la contestación, sí necesita legitimarse pasivamente aquél a quien se le mande la expulsión del orden jurídico determinada norma, independientemente que lo que diga no cierre litis. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: No, ya manifesté mi punto de vista; para mí no es necesario, pero si el Pleno así lo determina, tampoco tengo inconveniente en incorporarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Entiendo que lo que pide el señor Ministro Valls, es que lo determine el Pleno.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Así es.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Votémoslo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así es, se somete a la consideración del Pleno, pero en una votación. Tome votación secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Creo que es conveniente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Bueno, se había dicho que en acción de inconstitucionalidad no era necesario.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No es necesario.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Igual, no es necesario.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Necesario, no es.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Como votó el Ministro Aguilar.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Como votó el Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Don Sergio Aguirre dijo: Es conveniente, también pienso que es conveniente que se haga este considerando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Dada la conveniencia yo también, en cuanto a conveniencia.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos en el sentido de que no es necesario que se haga un considerando sobre legitimación pasiva.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En acatamiento a lo resuelto en la democracia judicial, presento el proyecto a ustedes, con la promesa de supresión en el engrose, en el caso de que se aprobado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Perdón, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Creo que quienes votamos dijimos: no es necesario, no quiere decir que si lo tiene, que se deje, yo lo acepto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No, lo que pasa es que los dos asuntos que acabamos de ver, este que estamos resolviendo y el que acabamos de resolver, están promovidos por la misma Comisión Nacional de los Derechos Humanos; entonces en uno, son las mismas, entonces en uno se va a analizar y en otro no, creo que esa era la idea del señor Ministro, que se uniformara.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Porque ya se votó el primero sin analizar.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Por eso, perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, adelante, adelante.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Don Sergio Aguirre ha prometido suprimir el considerando y con esto quedan uniformes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quedan iguales.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Entonces lo tenemos que poner a todos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Permítame señora Ministra, para concluir la votación, el registro de los temas procesales, hay unanimidad, toma usted nota señor secretario. A sus órdenes señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Nada más decir al señor Ministro Aguirre Anguiano, que obviamente la acción se presentó el viernes treinta de enero. Desde mi óptica personal, efectivamente estuvo en tiempo; es decir, dos días antes de que culminara el plazo respectivo.

Y mi sugerencia muy respetuosa, es que se eliminara del proyecto la referencia que se hace a los días dos y tres de febrero, porque a mí en lo personal, cuando leí el documento, sí me generó un poquito de incertidumbre, porque dice primero, es el tres de febrero, después que el último día del plazo fue inhábil, al igual que el lunes dos de febrero.

Entonces si se eliminara para ser más precisos dos y tres de febrero y que se presentó el viernes treinta, dos días antes de que culminara el plazo, creo que es correcto, pero bueno, y si no, está bien.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor Ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No afectándose la oportunidad y tratándose de supresiones, feliz de la vida.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: No, pero perdón, perdón por terrear; es decir, todo plazo tiene una fecha de inicio y una fecha de conclusión; entonces, aquí se pone como fecha de conclusión en febrero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Es que dice: Primero dice tres y después en otro párrafo dice dos.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Eso sí.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: A ver, perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Lo que pasa es que dice, en la página cuarenta y cinco.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Así es.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: “Ahora bien, el Decreto por el que se promulgaron los preceptos impugnados, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil nueve; por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el tres del mismo mes, para concluir el tres de febrero siguiente, de conformidad con el artículo 60 referido, toda vez que el último día del plazo, uno de febrero, fue inhábil por ser domingo, mientras que el día dos de ese mes fue inhábil, en términos del punto primero, inciso g), del Acuerdo Número 2/2006, de treinta de enero de dos mil seis, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso, en relación con el numeral 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Correcto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Lo que pasa es que se juntaron dos días inhábiles y están haciendo la aclaración de por qué y a partir de cuándo inicia el plazo. Esa es la razón.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias.

Pienso que está bien señalado el momento, el plazo, el día *a quo* y el día *ad quem*, hecha la purga de los inhábiles.

Si quieren que le quite o le ponga, si no le afecta la oportunidad.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: No, creo que el dos se declaró inhábil porque en esa semana cayó el cinco de febrero, y entonces de acuerdo con el artículo 74, fracción II, pues está dado todo el fundamento.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A mí me generó la duda por eso lo expresé. Gracias.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Es que eran dos días inhábiles, por eso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quedó aclarado. Continuamos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Pero es oportuno, de todas maneras. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Considerando Quinto, señor Ministro Aguirre Anguiano ¿quería hacer algún comentario?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí, cómo no, estamos en la página cuarenta y nueve y vámonos hasta la cincuenta y dos, es donde discurre lo siguiente, perdón, ¿qué considerando me dijo?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quinto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Me iba a aventar un brinquito del Cuarto. No, el Quinto inicia en la página cincuenta y dos y va a la sesenta y cinco, y aquí se estudian los conceptos de invalidez relacionados con el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los cuales se aduce, por una parte, que prevé una restricción desproporcional al derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales con trasgresión a los artículos 5 y 123, Apartado B, fracción XIII, constitucionales; y por otro, se plantea que transgrede la garantía de certeza jurídica, porque la frase “causas imputables a él”, que contiene, genera incertidumbre en la frase.

Con relación al primer aspecto, página cincuenta y dos a sesenta, el relativo a la violación al derecho al trabajo previsto en el artículo 5º constitucional, el proyecto propone considerar infundados tales conceptos, teniendo en cuenta que el derecho al trabajo no es ilimitado, pues entre otras cosas está condicionado a que no afecte los derechos de la sociedad en general, y en ese orden de ideas en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, se destaca el alto valor ético que requiere el sistema de seguridad pública y procuración de justicia.

Y a partir de ello se establece un sistema que permite hacer una carrera profesional digna a los miembros de las instituciones policiacas, pero que a la vez hace posible separar oportunamente a los malos elementos como estrategia esencial para hacer frente a la delincuencia y erradicar la corrupción de las instituciones policiacas en beneficio del interés principal de la sociedad, y que contra lo aducido, la causa de separación establecida en la fracción I, del

artículo 94, se presenta cuando en forma conjunta se actualizan los supuestos previstos en los tres incisos que contiene, y no cuando solamente se manifiesta el contemplado en el inciso a), relativo a haber participado en tres procesos consecutivos de promoción sin obtener el grado inmediato superior que le corresponde por causas imputables a él.

De ahí que la norma combatida no implique una restricción desproporcional al derecho al trabajo, sino que al establecer para que se actualice la causa de separación, diferentes factores relacionados directamente con aptitud para el buen ejercicio de la actividad policial, la disposición de mejorar su grado jerárquico, la capacidad y los méritos individuales para permanecer en la institución, razonablemente asegura la capacitación, actualización y profesionalización para que un agente de las instituciones pueda permanecer en ellas.

El segundo tema, es el que consiste en que el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública viola la garantía de seguridad jurídica, y se estima infundado porque lo que se pone en entredicho es que la expresión “causas imputables a él” no proporciona un significado raro, seguramente es arcano o confuso, esto se dice: No puede estimarse que quebrante garantías de seguridad jurídica, pues la Constitución Federal no exige al legislador ordinario que defina palabras, locuciones, vocablos utilizados en los preceptos legales que emita.

Este es en esencia, el desglose del Considerando Quinto señor Presidente, señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro ponente, está a su consideración. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Estoy de acuerdo, nada más haría los ajustes en términos de si deben leerse conjunta o

separadamente los incisos b) y c) como en el asunto del señor Ministro Valls, pero en el fondo estoy de acuerdo señor Presidente, para salvar esta consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero con esa salvedad. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí también señor, en el mismo sentido, recordarán que cuando se analizó el del Ministro Valls decíamos que el artículo 22 de la Ley de la Policía Federal reclamada en la Acción 48 y el artículo 94 que ahora se reclama en la Acción 23, son exactamente iguales, aunque son de dos leyes distintas dicen exactamente lo mismo; entonces, sí valdría la pena en engrose que se unificaran, además la impugnación es igual, entonces que se unificaran los argumentos y en todo caso reservarme el derecho de formular un voto concurrente. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Como el primer engrose va a ser el del asunto del señor Ministro Valls, lo haré igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien.

(EN ESTE MOMENTO INGRESA AL SALÓN DEL PLENO EL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)

Consulto a ustedes, se incorpora el señor Ministro Franco que estuvo desempeñando una comisión oficial en mi representación, en el Colegio de la Defensa Nacional.

Señor Ministro, estamos dando cuenta con esta Acción de Inconstitucionalidad la 23/2009, en los temas procesales, se han manifestado los señores Ministros, no ha habido alguna observación, la observación que se hizo quedó salvada, le

consultaría a usted, si está de acuerdo también con los temas procesales. Estamos abordando ahora el Considerando Quinto, del que ha dado cuenta el señor Ministro ponente con esta observación que ya usted conoce, es en el sentido de que el tema es exactamente igual, lo que provocó inclusive algún comentario cuando vimos la Acción de Inconstitucionalidad número 48 en tanto que era exactamente igual en su contenido, los argumentos se van a igualar al ya votado, si estaría usted de acuerdo. Votó usted en una intención de voto, en aquella ocasión, hubo unanimidad, ¿Se ratifica? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

Perfecto, entonces les consulto y para efectos de registro si a mano levantada estamos de acuerdo con este considerando. **(VOTACIÓN FAVORABLE)** Adelante señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, en el Considerando Sexto se estudian los conceptos de invalidez planteados contra el artículo 97 B, fracción V, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, determinando que son infundados, toda vez que no estar sujeto a un proceso penal, no es un requisito de permanencia, puesto que como requisito de ingreso se exige, entre otros aspectos, no haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal, mientras que como requisito de permanencia sólo se pide este último.

En consecuencia, el no colmar el requisito de ingreso, de no estar sujeto a un proceso penal, no implica privación definitiva de derechos a los integrantes de las instituciones policiacas, que es lo que el principio de presunción de inocencia prohíbe se realice a partir de una presunción de culpabilidad, sin que con lo anterior se desconozca que el hecho de que un miembro de las instituciones policiales se encuentre sujeto a un proceso penal, es una circunstancia que debe ser identificada y tratada con singular

atención por el centro facultado para emitir el certificado único policial, por ser base fundamental para el éxito de la estrategia para enfrentar a la delincuencia y a la corrupción en las instituciones policíacas, sin que con ello pueda considerarse que se desconozca la presunción de inocencia, la cual se encuentra salvaguardada en el proceso, según mi parecer y el del proyecto que está a su consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La cual queda así. A su consideración señoras y señores Ministros. No hay ninguna observación en contra del proyecto. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Tengo una duda respecto de si se viola o no el principio de presunción de inocencia y quisiera manifestarles por qué.

El artículo que se está combatiendo es el 97 que dice: “La certificación tiene por objeto identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las instituciones policiales. Fracción V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”. Eso dice el artículo que se está combatiendo.

Y el proyecto menciona que en realidad está referido a un requisito de ingreso, no a un requisito de permanencia, y efectivamente, si nosotros vemos el artículo 88 de la ley, dice: “La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, los siguientes:” Y dice: “De ingreso: ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia

irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal”, ahí entenderíamos que se trata de un requisito de ingreso, y luego dice: “De permanencia: Mantener actualizado su certificado único policial”.

Y quiero leerles algunos artículos, en donde el requisito del certificado exige que no esté sujeto a un proceso penal, y aquí es donde si el certificado dura como permanencia tres años, entonces pues sí se le está dando como requisito de permanencia el que no esté sujeto a proceso penal.

Quiero leerles unos artículos para que vean que sí, en un momento, puede entenderse por la certificación, no por lo que dice en el requisito de ingreso, sino por la certificación como requisito de permanencia.

Dice el artículo 40: “En el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las instituciones de seguridad pública se sujetarán a las siguientes obligaciones: Fracción XV. Someterse a las evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente el certificado respectivo”.

Artículo 41. “Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las instituciones policiales tendrán específicamente las obligaciones siguientes: Fracción V. Obtener y mantener actualizado su certificado único policial”.

Artículo 50. “El servicio de carrera ministerial-pericial comprenderá las etapas de ingreso, desarrollo y terminación del servicio, conforme a lo siguiente: Fracción I. Ingreso comprende: Los requisitos y procedimientos de selección, formación, certificación inicial, así como registro. Fracción II. El desarrollo comprenderá los

requisitos y procedimientos de formación continua y especializada de actualización, de evaluación para la permanencia, de evaluación del desempeño, de desarrollo y ascenso, de dotación de estímulos y reconocimiento, de ingreso y de certificación, de igual forma deberá prever medidas disciplinarias y sanciones para los miembros del servicio de carrera”.

Artículo 55. “Son requisitos de permanencia del Ministerio Público y de los peritos, los siguientes: Fracción IV. Contar con la certificación y registro actualizados a que se refiere esta ley”.

Artículo 66. “Los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de procuración de justicia emitirán los certificados correspondientes a quienes acrediten los requisitos de ingreso que establece esta ley y el ordenamiento legal aplicable a la institución de que se trate. El certificado tendrá por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer”, o permanecer jojo! no es sólo de ingreso, “o permanecer en las instituciones de procuración de justicia y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su encargo”.

Artículo 67. “El certificado a que se refiere el artículo anterior para su validez, deberá otorgarse en un plazo no mayor de sesenta días naturales, contados a partir de la conclusión del proceso de certificación, a efecto de que sea ingresado en el Registro Nacional que para tal efecto se establezca. Dicha certificación y registro tendrán una vigencia de tres años”. Es decir, cada tres años tienen que renovar ese certificado.

Artículo 68. “Los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia deberán someter a los procesos de evaluación, en los términos de la normatividad correspondiente con seis meses de anticipación a la expiración de validez de su certificado y registro, a fin de obtener la revalidación de los mismos,

en los términos que determinen las autoridades competentes; la revalidación del certificado, será requisito indispensable para su permanencia en las instituciones de procuración de justicia, y deberá registrarse para los efectos a que se refiere el artículo anterior.”

El artículo 70, dice: “La cancelación del certificado de los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia, procederá: Fracción I. Al ser separados de su encargo por incumplir con alguno de los requisitos de ingreso o de permanencia a que se refiere esta ley y demás disposiciones aplicables. Fracción III. Por no obtener la revalidación del certificado.”

Artículo 88: “La permanencia, es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente ley para continuarla en el servicio activo de las instituciones policiales”. Son requisitos de ingreso y permanencia los que ya les había leído hace rato.

Luego dice el artículo 96: “La certificación”. Bueno, ahí el no estar sujeto a derecho penal, aquí lo tienen como de ingreso, pero tienen como de permanencia la certificación.

Y luego el artículo 96, dice: “La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las instituciones policiales, se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el centro de control de confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia. De las instituciones policiales contratarán únicamente al personal que cuente con el requisito de certificado, expedido por su centro de control de confianza respectivo; la presente disposición será aplicable también al personal de servicios de migración”.

Dice el artículo 108: “Los centros nacionales de acreditación y control de confianza, aplicarán las evaluaciones a que se refiere esta ley, tanto en los procesos de selección de aspirantes, como en la evaluación para la permanencia, el desarrollo y la promoción de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, para el efecto tendrán las siguientes facultades: La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, implementarán medidas de registro y seguimiento para quienes sean separados del servicio por no obtener el certificado referido en esta ley”.

Y luego dicen los artículos Transitorios. Tercero: “De manera progresiva, y en un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de este Decreto, las instituciones de seguridad pública, por conducto de los centros de evaluación y control de confianza, deberán practicar las evaluaciones respectivas a sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el Consejo Nacional”.

Cuarto: “Todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, deberán contar con el certificado a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos y plazos previstos en el artículo Transitorio anterior, quienes no obtengan el certificado, serán separados del servicio, observando lo dispuesto por el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.

Y, por último: Sexto: “Los servidores públicos que obtengan el certificado y que satisfagan los requisitos de ingreso y permanencia que se establezcan en la Ley General del Servicio Nacional de Seguridad Pública, y los ordenamientos legales, federales y estatales aplicables, ingresarán o serán homologados al servicio de carrera”.

Pero al final de cuentas el certificado está no solamente como requisito de ingreso, también como requisito de permanencia, y el certificado dice que si están sujetos a proceso penal, no pueden estar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. Muy bien. El tema es: Control de confianza, y las normas relativas al control de confianza para la excelencia y permanencia en ese estado de los elementos policiacos, es algo a lo que todos sabemos se le ha dado una gran importancia, porque en el decurso del tiempo y de la actividad, se ha demostrado que cada quien es honrado hasta que deja de serlo.

Entonces, los controles tienen como fin la permanencia en la honradez, por utilizar una expresión propia y coloquial. ¿Qué es lo que pasa, cómo correlacionamos el artículo 97 en la fracción impugnada? Hay que ver cuál es el objeto de la certificación, según el Apartado B, identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales con el fin de garantizar la calidad de los servicios enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las instituciones.

V. Notoria buena conducta. No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público; y, fracción VI.

¿Qué nos dice el artículo 108? el artículo 108, parte del cual tuvo la gentileza la señora Ministra de referirnos “los centros nacional de acreditación y control de confianza aplicarán las evaluaciones a que

se refiere esta ley, tanto en los procesos de selección de aspirantes como en la evaluación para la permanencia, el desarrollo y la promoción de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Para tal efecto tendrán las siguientes facultades: –me voy a la fracción X. Solicitar se efectuó el seguimiento individual de los integrantes de las instituciones de seguridad pública evaluados en los que se identifiquen factores de riesgo que interfieran o pongan en riesgo el desempeño de sus funciones.

Se infiere finalmente que la actualización del certificado es una facultad del centro de control de confianza y la identificación del factor riesgo es con el objeto de dar un seguimiento al elemento policial que está sujeto a proceso en entredicho por la autoridad judicial su participación o no en delito significado. En ese mérito creo que debo de sostener lo afirmado en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Aguirre. Tengo la solicitud del señor Ministro Cossío y del señor Ministro Pardo. Vamos a un receso y continuamos para escucharlos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Reanudamos la sesión. Señor Ministro Cossío, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Cómo no señor Presidente, la señora Ministra Luna Ramos antes del receso planteaba como duda, entendí, algunas preocupaciones sobre la constitucionalidad de este precepto, tuve las mismas dudas que ella, y llegué a una conclusión de coincidir con el proyecto básicamente por lo siguiente. El artículo 21, en su párrafo décimo tiene algunos incisos, y dice: “Que el sistema nacional de seguridad pública estará sujeto a las siguientes bases mínimas, y en el inciso a) dice: La regulación —y

aquí vienen varias acciones que creo que es muy importante diferenciar— selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación, y esto se establece como conductas mínimas o como bases mínimas que deben constituir este sistema nacional de seguridad pública”.

Si después vamos leyendo los artículos, por ejemplo el 63, al que aludió la señora Ministra y otros que ahora mencionaré, me parece que la forma como leo estos preceptos es que la certificación es una especie –déjeme ponerlo así– de expediente en el cual se van consignando diversos elementos de la vida de los policías en este caso; que sin embargo, no llevan de suyo y de inmediato ni a una terminación de la relación laboral, ni tampoco llevan a ascensos, o llevan a expulsiones de los cuerpos, sino creo que simplemente un concentrado de información, así es como lo leo, porque dice por ejemplo en el artículo 66: “El certificado tendrá por objeto, acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer”, pero mediante el certificado se acreditan las condiciones de la permanencia, no tiene que ver con el acto de seguir perteneciendo o no, que es lo que plantea el señor Ministro Aguirre en su proyecto. En el artículo 88, dice: “Son requisitos de ingreso y permanencia, b) requisito de permanencia, Apartado “B”, no haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso”. Ahí está claro que lo que determina la no permanencia pues, es haber sido condenado por delito, etcétera.

En el artículo 94, también me parece que en la fracción I, cuando dice de la conclusión de los servicios, del servicio de un integrante, es la terminación de su nombramiento, la asociación de efectos por las siguientes causas, y el c) que podría tener que el expediente del integrante, si es que el expediente lo entenderíamos por certificación, se tiene que leer con la “o” como aprobó mayoritariamente este Pleno; de forma tal, que tampoco me parece

que genere la certificación la condición de expulsión o de mantenimiento en el cuerpo.

Pero en el artículo 96, otra vez lo leo, y el artículo 97, en el sentido de que es necesario ir constituyendo una certificación, y esta certificación es lo que va a permitir que sobre ella se tomen decisiones posteriores, por ejemplo, dice aquí en el Apartado “B” del artículo 97, que se cumplen con los requisitos de edad, perfil psíquico, perfil físico, médico y de personalidad, supongamos que una persona no tiene una buena condición física, o una buena condición médica, eso creo que no lleva de inmediato a que esta persona sea retirado del cuerpo, sino a que esta persona con motivo de la certificación, pues se le dé un programa preventivo, se le apoye, o inclusive, se le asignen cierto tipo de misiones o cierto tipo de tareas en relación con su estado físico.

De esta forma entonces, me parece que no se da una afectación al principio de presunción de inocencia, que es el problema que nos está ocupando, puesto que la situación de terminación, no deriva directamente de la certificación sino de la forma en que se utiliza la certificación –insisto– para hacer otro tipo de actos jurídicos. Por estas razones, estoy a favor del proyecto señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío, señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente, quisiera hacer una propuesta concreta en relación con el asunto que nos ocupa, ya han precisado la señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Cossío, la trascendencia que tiene esta certificación para los elementos policiales, y desde luego, desprendida de la propia Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es evidente que este certificado es requerido tanto para ingresar al cuerpo de policía como para permanecer en el mismo.

El problema surge –y así lo destaca el propio proyecto– porque en el artículo 97 –que es el reclamado– se habla de lo que debe contener esa certificación, y ahí no se hace ninguna distinción si está hablando de la certificación de ingreso o si está hablando de la certificación para la permanencia; y dentro de los requisitos –digamos– que debe contener esta certificación en términos del artículo 97, fracción V, se habla del hecho de que debe dar cuenta de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal, que este último es el elemento que conduce a la impugnación respecto de su constitucionalidad por estimarlo contrario al principio de presunción de inocencia.

También, como ya se destacó, dentro de los requisitos de ingreso sí se establecen estos dos a los que se refiere la fracción V, tanto no haber sido condenado por sentencia irrevocable como no estar sujeto a proceso penal; sin embargo, en los requisitos de permanencia solamente se hace referencia a la de no haber sido condenado por sentencia irrevocable.

A mí, me parece que si hacemos un análisis inicial pudiéramos llegar a concluir –como lo sostiene el promovente de la acción– que este requisito de no estar sujeto a proceso penal, referido a un certificado de permanencia, resulta contrario al principio de presunción de inocencia; me parece, mi postura es que de entrada tiene razón en cuanto a ese planteamiento, sí resulta inconstitucional la inclusión de este requisito cuando hablamos de certificación de permanencia; sin embargo, creo que pudiera dársele una solución haciendo una interpretación conforme de este requisito para establecer que si bien el artículo 97 habla de la certificación en general, sin hacer la distinción respecto de la de ingreso y la de permanencia, a través de esta interpretación conforme llegar a la conclusión de que el requisito de no estar sujeto a proceso penal

sólo es exigible tratándose de la certificación de ingreso, no así para la certificación de permanencia, y de esa manera pudiéramos llegar a establecer la validez con base en esta interpretación conforme. Esa sería mi propuesta concreta. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo anticipo lo siguiente: Estoy de acuerdo con esto, en este último extremo se identificaría solamente como factor de riesgo en los términos del epítome del Apartado B, del artículo 97, concatenándolo con la fracción X del artículo 108; es darle seguimiento a los factores de riesgo, éste es el sentido.

Entonces, estoy de acuerdo en hacer esta interpretación conforme y decir: “Dada la anterior interpretación sistemática la conclusión resulta que es constitucional.” A mí me parece apropiada la sugerencia, no tengo ningún inconveniente en cambiar este tratamiento para dejarlo así.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Aguirre Anguiano; entonces la razón de constitucionalidad la hace ahora el señor Ministro mediante una interpretación conforme a la Constitución, que será lo que regirá el proyecto. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor Presidente. No tengo inconveniente si el señor Ministro ponente lo va a presentar así, en realidad no estoy de acuerdo; es decir, creo que el requisito opera para el ingreso y para la permanencia, y creo honestamente que no afecta el principio de inocencia, aquí están dos valores en juego; es decir, la institución misma y la credibilidad –vamos a llamarle– de los servidores públicos, y aquí ya hay un servidor público sujeto a un proceso. Creo que en todo caso si

hubiera una interpretación conforme sería que en tanto no se resuelva, pero finalmente me parece –con todo respeto–, yo no alcanzo a entender cuál es la diferencia en uno y otro caso; si estamos hablando de principio de presunción de inocencia operaría en los dos sentidos, por eso, estoy de acuerdo con lo que se resuelva, vengo de acuerdo con el proyecto y en su caso haría un voto concurrente dependiendo de cómo quede engrosado el asunto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Cualquiera puede estar sujeto una vez que forme parte de la policía, cualquiera puede estar sujeto a un proceso penal imprudencial, pongamos por caso.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: O culposo.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí, en donde no se le ha acreditado responsabilidad alguna, por eso no va a permanecer, no creo que no, creo que en esos casos debe de verse como un factor de riesgo que en los términos del 108, fracción X debe de dársele un seguimiento porque ya se identificó el factor de riesgo, pero hasta ahí las cosas.

Entonces por eso a mí me cuadra muy bien el sistema que proponen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: A mí me parece muy adecuada la interpretación conforme que propone el Ministro Mario Pardo, porque de lo contrario creo que sí es inconstitucional, tan es así que fíjense que la Ley de la Procuraduría General de la República, en el Capítulo de Disposiciones Finales, dice en su artículo 78: Los efectos de la certificación a que se refiere el artículo 59 respecto del personal de la Procuraduría General de la

República, que esté sujeto a proceso penal como probable responsable de delito doloso o culposo calificado como grave por la ley, serán suspendidos, —“suspendidos” no “destituidos”—, desde que se dicte el auto de plazo constitucional respectivo y hasta que se emita la sentencia ejecutoriada, en caso de que ésta fuese condenatoria el certificado será cancelado —hasta entonces— será cancelado y se harán las anotaciones correspondientes en el Registro Nacional de Personas de Seguridad.

Por tanto, si se hace la interpretación conforme, estaría de acuerdo, si no se hace la interpretación conforme votaría en contra por la inconstitucionalidad del artículo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Antes de darle la palabra al señor Ministro Pardo, el señor Ministro ponente ha variado el sustento de su proyecto para llegar a la validez constitucional a través de una interpretación conforme.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con muchísimo gusto, amenazado por la Ministra Luna, pues funciono mejor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Es en relación con la intervención del señor Ministro Franco, entiendo su planteamiento, más bien quiero probar si lo entiendo bien, diciendo, es que igualmente se afectaría la presunción de inocencia para el que no puede ingresar que para el que tiene que salir, pero creo que la situación es distinta en ambos casos, en el primer caso se trata de un requisito de ingreso al cuerpo de policía y finalmente tendrá que ajustarse a esos requisitos.

Ahora, el hecho de que no puede ingresar porque está pendiente un proceso penal en su contra, creo que desde luego una vez que se determine que no tienen ninguna responsabilidad, podrá hacerlo,

pero siento que está en una situación distinta a quien ya está prestando sus servicios al interior de estos cuerpos y de repente por encontrarse sujeto a proceso penal se le va a privar de esa posibilidad de seguir prestando sus servicios, con lo que ello implica.

Entiendo su planteamiento, me parece por demás sólido, pero creo que sí están en una posición distinta quien pretende ingresar a quien va a perder el empleo con motivo de este requisito. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente, nada más insistiré en que lo que resuelva el Pleno está bien, me deslindaré de algunos comentarios ¿Por qué? creo que el razonamiento no está obedeciendo a la razón del argumento principal que es la presunción de inocencia, si es la presunción de inocencia debe de operar en todos los casos en mi opinión.

Ahora, se ha hablado de que ya está en la corporación y esto lo hace diferente, a mí me parece que en ciertas circunstancias lo puede agravar, son sujetos que deben tener una conducta intachable, ¿Qué sucede si una de estas personas en un operativo, realiza actos, como hemos visto en algunos casos desafortunadamente, verdaderamente deleznable? Y entonces porque se le sujeta a proceso y como no está todavía sentenciado a pesar de que ya está sujeto a proceso, es decir, ya se estableció que hay un delito y hay una presunta responsabilidad.

Entonces se le certifica creo que el enfoque debe de ser diferente, es decir, creo que esto está dirigido a la protección general y que es válido que cuando un elemento, claro, puede ser una injusticia, por supuesto, y puede ser liberado, pero —insisto— estamos

hablando de una persona a la cual ya se le sujetó al proceso porque se determinó que hay un delito y hay una probable responsabilidad.

Consecuentemente, insistiré en que no puedo estar de acuerdo con el argumento de que un caso es diferente al otro. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Nada más hago una aclaración. Lo que se está reclamando es la certificación de cuando ya está, no el requisito de ingreso; si se estuviera reclamando el requisito de ingreso, creo que el argumento sería válido, pero ése no se está reclamando, el que se está reclamando es el de certificación cuando ya está dentro del cuerpo de policía; si estuviera reclamándose el otro, pues ya se valoraría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De acuerdo. Someto a su consideración y a votación si ya no hay alguna participación, el proyecto modificado por el señor Ministro ponente y que se sustenta en una interpretación conforme. ¿De acuerdo? Tome votación.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: ¡Perdón, perdón! ¿En los términos que propuso el Ministro Pardo Rebolledo?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, en los términos que propuso el Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Que propuso y que complementé.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Tomo la votación señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También, reservándome la posibilidad de formular un voto concurrente en su caso.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También, con la interpretación conforme.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Conforme a lo manifestado, conforme con el proyecto y conforme con que haré voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado y complementado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Exactamente en los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En los mismos términos del Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos del Ministro Aguilar Morales.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Con el proyecto modificado y complementado.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarlo que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, con las salvedades del señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Nada más, en vista de la modificación y del engrose que se realizará, reservo mi derecho para hacer voto concurrente si así fuera necesario.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De acuerdo. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En los mismos términos, para hacer una reserva ya una vez que hagamos el engrose. Gracias.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Reservas *ad cautelam*. Señor Ministro ponente ¿ya no hay algún tema pendiente en su proyecto?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Hay decisión, hemos tomado votaciones definitivas, no así de intención de voto. El asunto ha sido resuelto en los términos que hemos expresado. No habiendo asunto pendiente en la lista del día de hoy, me permito convocarlos a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el lunes veinticinco de abril, a la hora de costumbre.

Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)