



Suprema Corte
de **Justicia**
de la Nación



CRÓNICAS

del Pleno y de las Salas

Sinopsis de Asuntos destacados del Tribunal en Pleno

Sesión del jueves 14 de abril de 2011

IMPUGNACIÓN DE LA CNDH A DIVERSAS NORMAS DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN, POR CONSIDERAR QUE VIOLABAN DERECHOS FUNDAMENTALES.

La información contenida en este documento es de carácter informativo y de divulgación. Las únicas fuentes oficiales son los expedientes, resoluciones y el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
Asunto resuelto en la sesión del jueves 14 de abril de 2011

Cronista: Lic. Saúl García Corona.*

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad 48/2009.¹

Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

Secretaria de Estudio y Cuenta: Laura García Velasco.

Tema: En esencia se analizaron los siguientes temas:

- a) Discriminación por razón de origen nacional para ocupar determinados cargos públicos.
- b) Incertidumbre jurídica respecto a la previsión legal consistente en la conclusión del servicio de un integrante de la Policía Federal cuando se hubiere convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que, habiendo participado en dichos procesos no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él.
- c) Lineamientos que deben regir para las operaciones encubiertas y principios de legalidad, proporcionalidad y subsidiariedad.

Normas impugnadas:


- 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 que expide la Ley de la Policía Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el lunes primero de junio de dos mil nueve.
- 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 la Federación, creado mediante Decreto que "expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación", publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes veintinueve de mayo de dos mil nueve.

Temas analizados y resolución:

1. **Competencia, oportunidad de la demanda, legitimación del promovente y causas de improcedencia.**
 - Sin que hubiere observaciones al proyecto presentado, por unanimidad de votos se aprobaron estos considerandos.
2. **Análisis del primer concepto de invalidez en el que se plantea que diversos preceptos de las distintas normas impugnadas establecen una distinción discriminatoria motivada por el origen nacional respecto de los mexicanos por naturalización.**
 - En el proyecto se propuso declarar la invalidez de los artículos 7, fracción I, y 17 de la Ley de la Policía Federal, así como los artículos 18, fracción I, 23, inciso a), 34, fracción I, inciso a), 35, fracción I, inciso a), 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, toda vez que limitan el acceso a los cargos o empleos públicos, a que se refieren, tratándose de los mexicanos por naturalización.

* Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica.

¹ A la fecha de elaboración del presente documento, no se había publicado aún el engrose respectivo.

- 
- En relación a este tema, varios de los señores Ministros manifestaron su postura respecto a la interpretación que debía darse al artículo 32 de la Constitución Federal, por lo que el señor Ministro ponente expresó que para efectos de tomar la votación respectiva, su propuesta estaba dirigida a determinar que el Congreso de la Unión sí tiene facultad para establecer en ley la reserva relativa a la nacionalidad para el acceso a determinados cargos, acotada en función de los propios supuestos que la misma Constitución ha previsto a efecto de hacer exigible aquella reserva, ya que de no tratarse de cargos y funciones como los que prevé la propia Constitución, se estaría discriminando por origen nacional y actualizando lo que la doctrina ha denominado categorías sospechosas, por ende, y de acuerdo a lo originalmente especificado en su proyecto, propuso declarar la invalidez de los preceptos analizados en este punto.
 - VOTACIÓN. De esta forma, se tomó la votación respectiva, en razón al tema analizado, así como a la postura manifestada por el señor Ministro ponente.
 - * Artículo 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal: Mayoría de 6 votos a favor del proyecto y por la invalidez de la norma; en consecuencia, se desestimó la acción respecto a este precepto.
 - * Artículo 17 inciso a), fracción I, de la Ley de la Policía Federal: Mayoría de 10 votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en declarar la invalidez del referido numeral.
 - * Artículo 18, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: Mayoría de 6 votos en contra de la propuesta del proyecto y por la validez del precepto.
 - * Artículo 23, inciso a), Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: Mayoría de 9 votos a favor de declarar la invalidez del artículo referido.
 - * Artículo 34, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: Mayoría de 10 votos a favor de la propuesta del proyecto consistente en declarar la invalidez del referido artículo.
 - * Artículo 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: Mayoría de 10 votos a favor de la propuesta del proyecto consistente en declarar la invalidez del artículo.
 - * Artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: Mayoría de 10 votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en declarar la invalidez del precepto impugnado.

3. Análisis del segundo concepto de invalidez en el que se plantea que diversos preceptos de las distintas normas impugnadas violan lo dispuesto en los artículos 1º, 32, primer párrafo y 35, fracción II, de la Constitución Federal, dado que establecen la prohibición de acceder a los cargos públicos de Comisionado General de la Policía Federal y de agente de la Policía Federal Ministerial, para los mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad.

- En el proyecto se indicó que no resulta inconstitucional la reserva expresa que hacen los artículos impugnados, tratándose de los mexicanos por nacimiento, en el sentido de que no se tenga además otra nacionalidad, pues tal reserva lo que pretende es evitar conflictos por doble o múltiple nacionalidad y su efecto negativo en el desempeño de un cargo o empleo público. En consecuencia se propuso reconocer la validez de los artículos 7, fracción I, 17, inciso 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.
- VOTACIÓN. De esta forma, se tomó la votación respectiva, en razón al tema analizado, así como a la postura manifestada por el señor Ministro ponente.
 - * Artículo 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal: Mayoría de 6 votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en reconocer la validez del artículo.
 - * Artículo 17 inciso a), fracción I, de la Ley de la Policía Federal: Mayoría de 8 votos en contra del proyecto y por declarar la invalidez del artículo.

* Artículo 35, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: Mayoría de 9 votos en contra de la propuesta del proyecto y en el sentido de declarar la invalidez del referido artículo.

4. Análisis del tercer concepto de invalidez en el que se plantea que diversos preceptos de las distintas normas impugnadas violan el derecho al trabajo, previsto en los artículos 5º y 123 constitucionales, así como la discriminación a los extranjeros por su propia condición nacional, al vedarles, de manera absoluta, el ingreso a los empleos públicos de perito de carrera y auditor Especial de la Federación.

- En la consulta se propuso determinar que en el caso no se advertía que tratándose de los empleos en cuestión, existiera razonabilidad para excluir del acceso a los extranjeros, ya que no se actualizaba la prohibición contenida en el artículo 32 constitucional, en el sentido de que no podrán formar parte en las fuerzas de policía o seguridad pública. De igual modo, se indicó que tampoco se advertía que para estos cargos operara la exigencia de tener la calidad de ciudadano, en virtud de que a lo único que se está sujeto es a la previsión dispuesta en el sentido de que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, más no que por su condición de extranjeros, directamente se les impida la posibilidad de acceder a tales cargos públicos. En ese orden, se propuso declarar la invalidez de los artículos 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 87 fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

- VOTACIÓN. De esta forma, se tomó la votación respectiva, en razón al tema analizado, así como a la postura manifestada por el señor Ministro ponente.

* Artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: Mayoría de 6 votos en contra de la propuesta del proyecto, y por reconocer la validez del precepto impugnado.

* Artículo 87, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: mayoría de 7 votos en contra del proyecto, y por reconocer la validez del artículo.

5. Análisis del cuarto concepto de invalidez en el que se plantea la inconstitucionalidad del artículo 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal, que establece como suficiente para la conclusión del servicio de un integrante de esa corporación policiaca, el que en tres procesos consecutivos de promoción no haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él.

- En el proyecto se propuso determinar que resultaba infundado el argumento precisado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativo a que el artículo impugnado constituía una restricción desproporcional a los derechos laborales de los sujetos receptores de la norma; además de generar incertidumbre jurídica, transgrediendo con ello los artículos 5º, 14 y 123, Apartado "B", fracción XIII, de la Constitución Federal, en virtud de que la libertad de trabajo no es absoluta, y tratándose de los miembros de las corporaciones policiales, regulados en la Ley de la Policía Federal, éstos encuadran en un régimen especial en relación a los servicios que prestan, además de que la disposición impugnada forma parte de un sistema que tiene por objeto asegurar la profesionalización de los elementos de dicha corporación policiaca, al ser la profesionalización uno de los elementos del servicio de carrera policial mediante el cual es posible evaluar la calidad del desempeño de los miembros de la policía federal. Asimismo, se precisó que la norma impugnada era suficientemente flexible, siendo indudable que la persona que se ubique en tales supuestos difícilmente puede considerarse un elemento idóneo, por lo que aun en detrimento de su interés personal debe velarse primordialmente por el interés y bienestar de la sociedad.

- **VOTACIÓN.** Por unanimidad de votos y a favor de la propuesta establecida en la consulta presentada, se determinó declarar la validez del precepto impugnado.

6. Análisis del quinto concepto de invalidez en el que se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 8, fracción VII, y 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal, en los que se regula lo relativo a las llamadas “operaciones encubiertas”, toda vez que se considera que transgreden lo dispuesto por los preceptos 14 y 21 constitucionales.


- En relación al artículo 8, fracción VII, de la Ley de la Policía Federal, en el proyecto se propuso determinar que no se violan las garantías de certeza y de seguridad jurídicas, ya que no existe un mandato de reserva de ley en esta materia y porque la propia Ley de la Policía Federal en sus artículos 15 y 19 dispone que la actuación de sus integrantes se sujetará invariablemente a los principios de legalidad objetiva, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, reconocidos en la Constitución. De igual manera, se precisó que no se transgrede lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, pues en términos de la Norma Fundamental, la investigación de los delitos está a cargo del Ministerio Público Federal y para esa función los policías están al mando y conducción del mismo.
- Por otra parte y en lo relativo al artículo 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal, el señor Ministro ponente propuso en su proyecto que en este caso también resultaban infundados los razonamientos precisados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues el ejercicio de la atribución conferida al Comisionado General de la Policía Federal, en cuanto a decidir cuándo ejercer operaciones encubiertas previo acuerdo con el Secretario de Seguridad Pública, no incide en la constitucionalidad de dicha atribución, pues de conformidad con el artículo 21 constitucional, son las autoridades que tienen a su cargo el sistema nacional de seguridad pública.
- Sobre este aspecto, los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Sánchez Cordero y Silva Meza se manifestaron en contra, pues en esencia consideraron que el precepto combatido sí resultaba inconstitucional, puesto que los lineamientos mínimos para el ejercicio de la atribución referida, deben estar contenidos en ley, no sólo por el aspecto meramente formal, sino por la naturaleza misma de la función de prevención y de investigación de los delitos que incide, de manera directa, en los derechos fundamentales, es decir, estimaron que no era necesario que se previera a nivel legal el ámbito operativo por el cual se llevarían 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.
- **VOTACIÓN.** Por mayoría de 6 votos a favor de la propuesta del proyecto, se reconoció la validez de los artículos 8, fracción VII y 10, fracción XII, de la Ley de la Policía Federal.

7. Puntos resolutivos aprobados en la sesión.

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad en relación con el concepto de invalidez relativo a que el artículo 7, 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.

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 resolutiveos al Congreso de la Unión.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 7, fracción I, en la porción normativa que indica “no tenga otra nacionalidad”, 8, fracción VII, 10, 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 resolutiveo 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.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

Unidad de Crónicas

16 de Septiembre No. 38, Mezzanine, Col. Centro, C. P. 06000,
México, D. F., México