

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 24 DE ABRIL DE 2023.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

62/2019	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE VEINTISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)</p>	3 A 79 ENLISTA
---------	---	-------------------

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 LUNES
24 DE ABRIL DE 2023.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTA: SEÑORA MINISTRA:

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
LORETTA ORTIZ AHLF
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**ALBERTO PÉREZ DAYÁN
(SE INCORPORÓ DURANTE EL
TRANSCURSO DE LA SESIÓN)**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:20 HORAS)

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Buenos días, señoras Ministras y señores Ministros. Se abre esta sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Señor secretario, dé cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 41 ordinaria, celebrada el jueves 20 de abril del año en curso.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, les consulto si la podemos aprobar en votación económica (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.

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

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Como recordarán, en la sesión del pasado 20 de abril iniciamos con la discusión de este asunto y votamos los apartados procesales y el primer tema del estudio de fondo. Dada la extensión del segundo tema, que analiza diversas facultades de la Guardia Nacional, decidimos empezar este tema el día de hoy. Así que, Ministro ponente, ¿podría exponer, por favor, el subapartado VI.2.1: facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias, Ministra Presidenta. En la demanda se impugna (perdón) el artículo 9, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional, que establece la siguiente atribución: “La Guardia Nacional tendrá las atribuciones siguientes: [...] III. Realizar investigación[es] para la prevención”. La

Comisión, en esencia, alega que, indebidamente, se está habilitando a la Guardia para que realice tareas de investigación para la prevención, es decir, hechos futuros de realización incierta. Para la demandante, esta porción impugnada facultaría a esta institución policial para realizar tareas de investigación en materia de prevención del delito sin el mando del ministerio público.

El proyecto propone declarar como infundado este concepto de invalidez, (perdón) esencialmente, porque la prevención del delito forma parte de la seguridad pública y es una obligación compleja que se relaciona a todos los actores previstos por el propio artículo 21. No es posible concluir que la investigación en la prevención, que es parte de la seguridad pública, corresponda dirigirlo al ministerio público, por lo que se considera que esta facultad, en los términos en que está expresada (como una facultad genérica y que se va a ir desarrollando a lo largo de los distintos preceptos) no es sólida la argumentación de inconstitucionalidad. Se propone su validez. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. En este subapartado estoy a favor del proyecto: por la validez de la fracción III del artículo 9º de la Ley de la Guardia Nacional a partir de unas consideraciones adicionales. En primer lugar, observo que parte del accionante señala que la facultad de investigar para prevenir los delitos mezcla indebidamente las funciones de prevención e investigación del delito previstas en el artículo 21 de la Constitución Federal, pese a que ambas tienen naturalezas y finalidades distintas.

A partir de ese planteamiento, considero que, para reconocer la constitucionalidad de la facultad impugnada a este Tribunal Pleno, debe profundizar sobre tres cuestiones: primero, la naturaleza de la facultad de investigar para prevenir el delito; segundo, las diferencias de esa atribución con la facultad de investigación del delito exclusiva del ministerio público; y tercero, límites y puntos de choque entre ambas funciones de la seguridad pública.

En ese sentido, respetuosamente, sugeriría recoger en el engrose respectivo algunas consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 100/2019, resuelta el 21 de junio de 2021, en la que, si bien se determinó que no resultaba necesario pronunciarse sobre la facultad de realizar investigaciones para la prevención del delito, pues la norma impugnada no asignaba facultades a ninguna autoridad, sí se incluyeron diversas consideraciones aplicables al caso concreto. La primera de ellas es que el artículo 21 constitucional determina que la seguridad pública implica la prevención general de los delitos, por lo que cualquier acción preventiva implica efectuar en mayor o menor medida labores de investigación; ello, pues de otro modo no sería factible tener una visión de la realidad que permita obtener el conocimiento necesario para actuar de manera anticipada y, así, evitarle un riesgo o resultado.

Además, en dicho precedente se consideró que el hecho de que la prevención no puede implicar, en absoluto, labores de investigación desconocería la naturaleza de todo lo que implica la misma prevención, así como su propósito de obtener, procesar y aprovechar la información para evitar la comisión de un delito. Con

dichas consideraciones, comparto la conclusión del proyecto relativa a que la Guardia Nacional puede participar de las labores de investigación para la prevención del delito como parte de la facultad otorgada por el artículo 21 constitucional; lo anterior, en el entendido de que estas queden fuera de las investigaciones de casos concretos y estén claramente delimitadas y diferenciadas de aquellos actos que se realizan durante la etapa de investigación en un proceso penal. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Brevemente. Yo también estoy de acuerdo con la propuesta. Como se destaca en el proyecto, considero que la investigación para prevenir el delito como tarea de seguridad pública es una atribución de la Guardia Nacional en sus funciones de policía y como institución de seguridad pública y que, para tal efecto, podrá coordinarse con el ministerio público y otras instituciones de seguridad pública, pero sin que corresponda al ministerio público la conducción hasta en tanto no esté investigando dentro de un proceso penal para averiguar si se ha cometido un delito.

Por ello, sugiero atentamente al señor Ministro ponente que se pudiera adicionar el texto del artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece a favor de la argumentación del proyecto lo siguiente: “Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación [...]”. Es cuanto, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Sí, gracias, Ministra. Yo creo que ambas propuestas son muy pertinentes. La primera de la Ministra Loretta es la acción de inconstitucionalidad (tomé nota) 100/2019 porque creo que, efectivamente, (como lo mencionó ella) ahí ya el Pleno da un esbozo de lo que es la investigación para la prevención y, desde luego, también lo que señaló el Ministro Aguilar. No tengo inconveniente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Yo voy a votar en contra. A mi juicio, genera inseguridad jurídica al establecer dentro de las atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional la de realizar investigación para la prevención de los delitos, en la medida que tal atribución se precisa de manera genérica sin establecer en qué consiste y cuál es su diferencia con la investigación de delitos que requiere de la conducción y mando del ministerio público. Dentro de este mismo artículo impugnado ya existen diversas fracciones que engloban la investigación para la investigación de los delitos como atribución de la Guardia Nacional, como es el caso de la fracción I, que señala que es atribución de la Guardia Nacional prevenir la comisión de delitos, o bien, de manera más específica, las fracciones V y XXIX, en que, respectivamente, se indica que le corresponde a la Guardia Nacional recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulte necesaria para la generación de inteligencia preventiva, así como obtener, analizar y procesar información y realizar las acciones que,

conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención del delito.

Por lo tanto (a mi juicio) la fracción impugnada, en la forma en que está redactada y ante la existencia de otras fracciones que de manera genérica o específica ya contemplan la investigación para la prevención de delitos, genera inseguridad jurídica respecto a las actividades que abarca, lo que (desde mi perspectiva) es relevante y resulta suficiente para declarar su invalidez, pues el párrafo primero del artículo 21 constitucional establece una prohibición para que las instituciones policíacas realicen investigaciones del delito sin el mando y conducción del ministerio público que, como ha puntualizado reiteradamente esta Suprema Corte, tiene como finalidad evitar violaciones a los derechos humanos por parte de dichas instituciones. Tome votación, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto ajustado.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto, con consideraciones adicionales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: De acuerdo.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra y con voto particular.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de diez votos a favor de la propuesta modificada; la señora Ministra Ortiz Ahlf, por razones adicionales; y voto en contra de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, quien anuncia voto particular.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

ENTONCES, ESTE PUNTO RELATIVO AL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL QUEDA APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Y pasaríamos al punto VI.2.2.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra Presidenta. Esa facultad de la Guardia Nacional es la relativa a efectuar tareas de verificación en el ámbito de su competencia para la prevención de infracciones administrativas. El proyecto reitera que, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, la Guardia Nacional, como institución que participa en la seguridad pública, podrá realizar actos de investigación para la prevención de delito (como se acaba de señalar en el punto anterior); sin embargo, no se autoriza en este precepto, no autoriza a las instituciones de seguridad pública a que realicen investigaciones para prevenir las infracciones administrativas.

Lo que sí es parte (es cierto) de la seguridad pública, conforme al artículo 21, es la sanción de infracciones administrativas, pero la facultad para prevenirlas corresponde (como lo propone el proyecto, como lo explica el proyecto) al ámbito de las propias autoridades administrativas sin perjuicio de que la Guardia Nacional, como cuerpo policial y de seguridad pública, actúe para mantener orden público y auxiliar a aquellas autoridades en el marco de sus funciones. Por lo tanto, se considera que, de la lectura del artículo 21, esta facultad, es incompatible el contenido de esta porción impugnada con el precepto mencionado tanto porque (insisto) no está prevista como parte de la seguridad pública en favor de estos cuerpos y, además, por medio de una interpretación nos parece que también desbordaría el objeto constitucional.

Cabe señalar que el proyecto agrega que la prevención de infracciones, al realizarlas las propias autoridades administrativas, estas lo hacen a través de procedimientos establecidos concretamente reglados por la ley y los reglamentos, tales como las visitas domiciliarias, las auditorías, los requerimientos de información, la verificación y revisión de documentos, y es la manera en que las autoridades administrativas previenen la comisión de infracciones administrativas o, en su caso, determinar su sanción. Sería cuanto en este punto, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro ponente. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. Con su permiso. En este subtema VI.2.2, yo no comparto la declaración de invalidez de la fracción IV del artículo 9

de la Ley de Guardia Nacional por lo siguiente. El proyecto sostiene que la verificación para prevenir infracciones administrativas no queda comprendida en materia de seguridad pública, sino solamente la sanción a las infracciones administrativas.

Lo anterior no lo comparto porque considero que la facultad de sancionar administrativamente a las personas (infracciones administrativas) presupone y tiene como condición inherente la facultad de llevar a cabo verificaciones para prevenir este tipo de conductas. Además, al dotarse a la Guardia Nacional con la facultad de efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas, es decir, para evitar su comisión; ello también comprende los casos en que actúa en auxilio de autoridades administrativas federales para prevenir riesgos en los bienes e integridad de las personas o la posible existencia de infracciones administrativas, por ejemplo, la verificación y aseguramiento de mercancías que realizan las autoridades aduanales en coordinación con la Guardia Nacional.

A este respecto, no debemos olvidar que el noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución, textualmente, dispone que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley y en las respectivas competencias que esta Constitución señala, lo cual significa que el legislador ordinario cuenta con amplias facultades para asignar a los elementos de la Guardia Nacional tanto tareas de la prevención como para la sanción de infracciones administrativas que se cometan en recintos federales o áreas de jurisdicción federal, pues para imponer sanciones es evidente que los elementos de la

Guardia Nacional primero tendrán que verificar si se cometió o no la infracción que habrá de sancionarse.

En suma, como (en mi opinión) la función de verificación es una condición previa para después poder sancionar posibles infracciones administrativas, estamos en presencia de actos sucesivos e inescindibles, por lo que mi voto es en contra de esta parte del proyecto y por la validez de la norma. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, Presidenta. Yo también estoy en contra de esta parte del proyecto. Por un lado, me parece que no se toma en consideración que, desde el punto de vista constitucional, la seguridad pública implica todo lo relacionado a la generación y preservación del orden público, lo cual también se logra a través de la prevención de infracciones administrativas; por tanto, me parece que sí es una facultad que constitucionalmente tiene la Guardia Nacional.

El derecho administrativo sancionador tiene un doble fundamento: por un lado, la gestión o intervención que realiza la administración pública en todas las materias objeto del derecho administrativo; pero, además, también el ejercicio del *ius puniendi* del Estado. La prevención de sanciones administrativas está relacionada con el orden público y esta relación es aún más estrecha en algunas especialidades del derecho administrativo, como son la seguridad pública, el transporte, la vialidad, las aduanas, etcétera.

El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas en términos de ley. El hecho de que en la prevención de infracciones administrativas o en el cumplimiento del orden jurídico intervengan de manera primaria autoridades diversas de tipo administrativo, acorde al modelo de gestión o de intervención, de ninguna manera excluye la labor de los cuerpos policíacos en la prevención de ciertas sanciones administrativas en esquemas de colaboración o de manera directa que se encuentran relacionadas con el orden público y con la garantía de algunos derechos humanos y, por ello, tiene especial relevancia la prevención de ciertas infracciones administrativas, pues la mayor finalidad de la seguridad pública es la paz pública y esta deriva del cumplimiento del derecho más que de la aplicación de sanciones, y en esta labor tiene especial intervención la policía, sobre todo, en aquellas materias relacionadas con normas de policía y buen gobierno.

La propia naturaleza de la actividad de policía es de índole preventiva, pues supone (reitero) la preservación de la seguridad pública. Se trata de incidir y evitar la consumación de delitos o de actividades antijurídicas antes de que estas sean realizadas.

Yo no creo que se desborde el objeto constitucional de la Guardia Nacional ni tampoco que se asuma que la facultad de efectuar tareas de verificación, prevista en el artículo 9, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional, prevea a este desbordamiento porque se asume que se prevea una facultad genérica de prevención de cualquier sanción administrativa. Esto me parece que es inexacto,

pues no se toma en cuenta que dicha fracción se encuentra relacionada con la fracción I, del artículo 9, que limita la prevención de las sanciones administrativas a aquellas que se determinen por la legislación aplicable y, además, que la verificación a que se hace referencia a la fracción impugnada se realiza en el ámbito de su competencia. No debemos ignorar también que estos preceptos que estamos analizando tienen su origen en la Ley de la Policía Federal Preventiva, que desde el año del 99 regulaban la facultad de la extinta Policía Federal Preventiva de prevenir las infracciones administrativas y de colaborar con otras autoridades federales para el ejercicio de funciones de verificación.

De tal suerte que realizar estas tareas no se limita a las visitas de verificación, sino que puede desarrollarse en un sinnúmero de supuestos de relaciones entre la policía y la ciudadanía. Sin ir más lejos, con fundamento en la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y del Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal, la Guardia Nacional, como antes lo hacía la Policía Federal de Caminos, desarrolla actos de prevención de infracciones administrativas y de verificación, como el alcoholímetro, la prevención de que los vehículos circulen a exceso de velocidad o, en el caso de autotransporte, los operadores circulen en condiciones de fatiga. Examinar vehículos con el fin de evitar accidentes es una función preventiva que se enmarca dentro de las funciones preventivas de la policía administrativa.

La recientemente expedida Ley de Protección del Espacio Aéreo Mexicano también prevé facultades de prevención para la Guardia Nacional, de tal suerte que, si nosotros invalidamos este precepto,

(sin ir más lejos) quedaría sin materia el que, en los caminos de todo el territorio nacional, la Guardia Nacional realice la función que antes realizaba la Policía Federal de Caminos.

Yo creo que, si este precepto se relaciona con que una ley en específico otorgue la facultad, se surte su conformidad con la Constitución y, por ello, yo votaré en contra de esta parte del proyecto. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidente. Como lo han expresado quienes me antecedieron en la palabra, también coincido en que esta disposición no viola el Texto Constitucional, principalmente, apoyado en que el artículo 21 de ese Texto Fundamental establece, en su párrafo noveno, con toda claridad que la seguridad pública comprende la prevención, y el décimo establece que la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública.

Bajo esta premisa, me parece, entonces, concluyente que la disposición aquí cuestionada, que es el artículo 9, fracción XXXII, al determinar la posibilidad de que la Guardia Nacional participe en ello es absolutamente correcta y consistente con el Texto Constitucional, de modo que bienvenida la prevención a nivel de todas las autoridades. ¿En qué efecto se puede dar? Particularmente, en la seguridad pública atribuida a la Guardia Nacional.

En ese sentido, no veo razón alguna para considerar inválida esta atribución. Esto me llevaría, muy respetuosamente, a estar en contra del proyecto en esta parte de su propuesta. Gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto. No coincido con la premisa en que se sustenta el proyecto, consistente en que la verificación para prevenir las infracciones administrativas no es una consecuencia necesaria de lo que comprende la seguridad pública, en términos del artículo 21 constitucional. Y el proyecto dice que es solamente la sanción de las infracciones administrativas lo que se comprende dentro de la seguridad pública en términos de ese artículo, no así su prevención.

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

Si bien esta consideración no se desarrolló en aquella ocasión porque se realizó como un argumento de refuerzo, a mi juicio es razonable en la medida que encuentra sustento constitucional, precisamente, en el artículo 21, párrafo noveno, en tanto que dispone que la seguridad pública tiene como fines, entre otros, contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, en los que estimo se encuentra inmersa la prevención de infracciones administrativas; no obstante (a mi parecer), la

atribución que la fracción impugnada concede a la Guardia Nacional genera inseguridad jurídica, al menos, por dos razones.

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

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

Y, en ese sentido, no considero que el determinar la invalidez de esta porción se vaya a dejar un vacío legal o que no se permita a la Guardia Nacional, precisamente, la prevención de faltas administrativas porque expresamente lo establece la fracción I del artículo 9. Tome votación. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Únicamente para señalar, no, bueno, muy brevemente. Como se ha señalado aquí, el proyecto sí recoge que esto no implica que no pueda auxiliar siempre a las autoridades administrativas. Lo que usted señaló me

parece que sí debemos recogerlos en el proyecto porque, precisamente, la inconstitucionalidad de esta fracción es porque dota. Esta es la ley, donde (perdón) la Ley de la Guardia Nacional y están agregando esta fracción. Me parece que su generalidad riñe, si no con algunas de las razones que da el proyecto, con que estos actos tienen que cumplir el principio de legalidad, por eso los ejemplos que muy atinadamente se dieron aquí respecto a otras leyes yo no creo que queden sin efectos por la inconstitucionalidad de esta. Y lo que usted acaba de decir es fundamental, por eso tiene la facultad de prevenir las infracciones que establezca la legislación aplicable. Eso sí es correcto porque en esas legislaciones, esos son. Recordemos que las tareas de verificación son actos de molestia para los ciudadanos y, por lo tanto, por eso dije que tienen que estar en ley, que son procedimientos reglados. Yo creo que es importante que hagamos referencia en el engrose, de tener el voto mayoritario a lo que señala la Ministra Presidenta respecto a esas consideraciones, ¿sí? Es cuando esté autorizada por la legislación, lógicamente esto no choca. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Ríos.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: No, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Entonces, usted presentaría, Ministro Laynez, el proyecto. ¿Agregaría esa parte?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Sí, yo agregaría, exactamente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: En contra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo, con el proyecto, pero atendiendo a las razones que dio la señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto y la modificación.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto. Entiendo que el Ministro ponente ya había aceptado la modificación.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es correcto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto, que incluye la modificación en el engrose de esta consideración.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra, por la validez de la fracción IV de la Ley de la Guardia Nacional, entendida como lo establece la fracción XXXII de ese mismo dispositivo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de siete votos a favor de la propuesta de invalidez, por lo que no se alcanza la necesaria para que sea inválida.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muy bien.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Se desestima.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Entonces, al ser siete votos no se alcanza la votación que establece nuestra Constitución para declarar la invalidez de la fracción IV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Tampoco se reconoce su constitucionalidad, simplemente se desestima.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Así es.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Correcto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Y pasaríamos... **EN ESOS TÉRMINOS QUEDA DECIDIDO ESTE PUNTO CON DESESTIMACIÓN DEL CONCEPTO DE INVALIDEZ, SIN PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA VALIDEZ O LA INVALIDEZ.**

Y pasaríamos a la fracción VI.2.3, por favor, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra. En este caso, se impugnan tres fracciones del artículo 9. Creo que sí puedo abordar las tres independientemente de los comentarios, si le parece bien, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muy bien. Gracias.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es el artículo 9, son estas facultades que yo llamo genéricas para prevención del delito. La fracción V: “Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva”.

La fracción XXIX: “Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales”.

Y la fracción XXXVIII: “Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas”.

El proyecto considera que las alegaciones, en este caso, de la accionante parten de una premisa incorrecta, en virtud de que esas facultades genéricas de investigación de estas porciones normativas no se realizan dentro de una investigación penal y, por ende, no se dirigen a personas determinadas, concretas o a casos específicos. En cambio, se consideran actuaciones para prevenir el delito a fin de detectar el fenómeno delictivo en cuanto a su mecánica y modo de operación, pero es inexacto que en cada una de estas fracciones se estén ejerciendo actos de molestia.

De acuerdo con lo anterior y con lo expresado en el apartado en donde vimos lo que es la prevención de delito, estas tres facultades no son restricciones temporales a la esfera de derechos de las personas porque no tienden a afectar la esfera jurídica de los gobernados. Señala el proyecto que, de las tres atribuciones en comento, de ninguna se desprende que la Guardia Nacional pueda detener, interrogar, llamar como testigos, ingresar a propiedad privada o cualquier otra de naturaleza análogo, análoga (perdón) que se traduzca en una restricción provisional o menoscabo en la esfera de derechos de los ciudadanos que sí pueden hacerse bajo el mando del ministerio público. Y, por lo que respecta específicamente a las acciones de vigilancia y monitoreo del sitio Internet, pues la interpretación es que una atribución (digamos) que puede realizar, incluso, cualquier ciudadano, el de llevar monitoreo y entrar a las redes públicas sin que esta fracción esté autorizando la intervención de alguna comunicación o de algún (sí, perdón) comunicación o publicación en esas redes. Sería cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. En este apartado VI.2.3, votaré a favor de la propuesta de reconocer la validez del artículo IX, fracción XXIX, pero estoy por la invalidez de las fracciones V y XXXVIII. Considero que la recolección de información en lugares públicos, así como la vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en Internet con fines de prevención del delito implica el tratamiento de datos personales, incluso, cuando estos sean públicos y su

análisis los vuelve susceptibles de revelar aspectos íntimos de las personas. Así, desde mi perspectiva, sí hay un impacto en la esfera jurídica de los titulares de dichos datos, tutelada por el artículo 16 constitucional.

Considero, además, que el impacto en estos supuestos no es proporcional y, por lo tanto, no puede ser un supuesto de excepción válido a los principios de tratamiento de datos personales, incluso, cuando estos se establezcan por razones de seguridad pública.

En cuanto a la fracción V, esta facultad a la Guardia Nacional para recabar cualquier información en los lugares públicos mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier otra herramienta que resulten necesarios para generar una inteligencia preventiva. Dentro de estas facultades, pueden caber acciones tan diversas como el uso de cámaras de video vigilancia, el reconocimiento facial en lugares públicos, el rastreo de vehículos, el monitoreo de dispositivos móviles conectados a las redes públicas de Internet y hasta el seguimiento de movimientos y acciones de ciudadanos por las vías públicas. Reconozco que podría estar justificado, dependiendo del caso, en que la Guardia Nacional realiza alguna de estas acciones para la prevención de delitos; sin embargo, algunas de esas acciones pueden ser necesarias única y exclusivamente para la investigación de delitos o, incluso, no estar justificadas en ningún caso. A pesar de esto, la norma otorga una facultad absoluta para la recolección de datos y de información bajo una justificación de carácter genérico de prevenir delitos, por lo que resulta sobreinclusiva.

Consideraciones similares se aplican, desde mi perspectiva, a la fracción XXXVIII, que faculta a la Guardia Nacional para realizar acciones de vigilancia, acciones de identificación, acciones de monitoreo y acciones para el rastreo en Internet. Contrario a la interpretación que el proyecto nos propone, en el sentido de que la facultad no habilita a intervenir o a utilizar información que los usuarios no hayan clasificado como privada o que se trate de información protegida por leyes relativas a los datos personales, la facultad, inevitablemente, conduce al tratamiento de datos personales de todos los usuarios.

Con lo anterior, nuevamente, no pretendo negar que el rastreo en Internet pueda utilizarse legítimamente en circunstancias específicas para la prevención del delito, pero estimo inconstitucional una facultad abierta y genérica que no está constreñida por el tipo de delito a investigar, las acciones de rastreo a realizar ni sujeta a ningún tipo de autorización y menos de control, sobre todo, de carácter jurisdiccional. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro González Alcántara. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra. Yo, coincido con lo que se razona en el proyecto; sin embargo, me parece que sería conveniente acotar y, si es posible, hacerlo, pues la propia fracción V del artículo 9 relaciona mucho de los datos obtenidos, dado que pudiera imaginarse, en una de las posibles hipótesis de esta prevención, el que tales documentos, datos o

cualquier otro referente que se obtenga de esta prevención pudiera servir como prueba en un proceso.

Me quiero referir a la fracción V en su último párrafo que, luego de establecer qué es recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, la última parte cierra diciendo: “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio”. Yo no sé si este último enunciado quisiera darnos a entender que cualquiera de estas funciones de prevención pudiera utilizarse en juicios. Si esto es así, entonces pensaría yo que esta facultad de prevención sí desborda lo que en sí misma pretende regular. Si esto no es así, entonces no tendría una explicación de por qué tendrían valor probatorio determinadas cuestiones relacionadas con la prevención si éstas no inciden de modo directo e inmediato en la vida de una persona en lo específico.

No creo que la propia expresión “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio” se refiera a la necesidad de poder probar las acciones propias de la prevención porque esta no se somete de ningún modo a un juicio, en donde su valoración permita acreditar hechos, si la vocación de esta disposición es que, a partir de la información obtenida en lugares públicos, puedan servir como instrumento para reforzar los datos de una investigación que lleven a un juicio y en ese, una condena, me parecería, entonces, que la labor de la prevención está rebasada. Si no es así, no tendría, entonces, explicación a la razón.

Por ello es que estaría por la invalidez de la expresión que dice: “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio”. Gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Ministro Luis María.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Muy breve. Yo estoy de acuerdo con la propuesta y yo creo que pudiera estar de más señalar que, en relación con la fracción XXXVIII, que se habla de la investigación en la red de los sitios web de Internet, se señalara específicamente que ese ejercicio, ese monitoreo y rastreo de la red pública se debe entender que respete al máximo el derecho a la privacidad de los usuarios de la red, así como el principio de presunción de inocencia para que se refuerce la garantía a las personas de qué tipo de investigación se va a realizar. Gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Yo, estoy con el proyecto, salvo por la última porción normativa de la fracción V del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional; coincido en eso con el Ministro Pérez Dayán. Coincido que resulte también, con el proyecto en cuanto establece que es constitucional que la Guardia Nacional tenga como atribución recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo y generar inteligencia preventiva, en términos de la primera parte de esta fracción V; sin embargo, sí estoy de acuerdo en declarar la invalidez de su última porción normativa, que indica “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio”; ello, en razón de que, entendida en sentido contrario, se dispondría que

los datos obtenidos sin afectación de derechos humanos sí tendrán valor probatorio, esto es, se abre la posibilidad de que se conceda valor convictivo a los datos recabados en el marco de las funciones preventivas de la Guardia Nacional.

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor de reconocer la validez del artículo 9, fracción XXIX, y por la invalidez de las fracciones V y XXXVIII, y anuncio un voto particular.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto por razones distintas y anuncio voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto, a excepción hecha de la última oración que contiene la fracción V del artículo 9.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: En los mismos términos que el Ministro Pérez Dayán y con voto particular.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por lo que se refiere a la fracción V, del artículo 9, en términos generales, existe una mayoría de diez votos a favor del reconocimiento de validez, salvo por lo que se refiere a la porción normativa final que indica “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio”, respecto del cual existe una mayoría de ocho votos a favor del reconocimiento de validez; por lo que se refiere a la fracción XXIX, de ese artículo 9, unanimidad de once votos por su validez; y por lo que se refiere a la fracción XXXVIII, mayoría de diez votos a favor de la propuesta, con voto en contra del señor Ministro González Alcántara Carrancá, quien anuncia voto particular, del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, por razones adicionales y con anuncio de voto concurrente, y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, con anuncio de voto particular.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. **ENTONCES, QUEDARÍA ASÍ DECIDIDA ESTA PARTE.**

Y pasaríamos al VI.2.4, en relación al análisis de la fracción VI del artículo 9.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra Presidenta. La facultad para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, que está prevista en la fracción VI, del artículo 9. Para atender estos argumentos es necesario tener

presente que esta facultad no puede (desde nuestro punto de vista) considerarse parte de la investigación para prevención del delito, sino solo puede realizarse dentro de una investigación del delito propiamente dicho; pues, para determinar dónde se ha introducido un agente encubierto, ya se debe tener a la persona o grupo identificado, así sea indiciariamente, y tiene como objetivo brindar la evidencia delictiva, pruebas o, incluso, la detención en flagrancia.

Las operaciones encubiertas son una técnica de investigación que utiliza un método secreto basado en averiguar e introducirse en la vida privada de determinadas personas. Para ello, se introducen agentes en un grupo presuntamente delictivo a través una identidad falsa y una historia ficticia, pretendiendo que la verdadera identidad del agente sea imperceptible, es decir, aquí sí hay una intromisión en la vida privada y directa de las personas.

Dadas estas características e, insisto, y tiene como objetivo (porque no puede ser otro) el brindar evidencia al proceso penal o, bien, finalmente una detención (insisto) en flagrancia. Dadas las características de esta figura, la misma está textualmente considerada como una técnica de investigación a favor del ministerio público en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, por la redacción amplia y absoluta del precepto, como señalamos en el proyecto, la ley permitiría que la Guardia Nacional, sin autorización ni control judicial y para la prevención de cualquier delito, haga uso de esta medida con todo lo que ella implica, lo que permite la existencia de un riesgo de actuaciones arbitrarias.

No pasamos desapercibido en el proyecto que para este Tribunal Pleno que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, se analizó una facultad muy similar para la Policía Federal, y en ese asunto la facultad se consideró válida. En ese precedente, la Comisión de Derechos Humanos impugnó la facultad de la antigua Policía Federal Preventiva para realizar estas operaciones, pero los argumentos fundamentales fueron que la facultad era inconstitucional porque los lineamientos de operatividad se encontraban en un reglamento y no en ley.

En esa sentencia, el Tribunal Pleno consideró que el hecho de establecer en un reglamento estos lineamientos mínimos no vulneraba los derechos de certeza y seguridad jurídica porque tales lineamientos no eran materia reservada por ley. Es decir, se hizo un análisis desde el punto de vista jerárquico competencial y no por su respecto o su potencial para vulnerar derechos humanos. Sería cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro ponente. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. Con relación al subtema VI.2.4, yo no comparto la declaración de invalidez de esta fracción VI del artículo 9 de la Ley de Guardia Nacional por lo siguiente. El proyecto sostiene que la norma es inconstitucional porque las operaciones encubiertas solo pueden realizarse para infiltrar a un agente cuando ya se tiene identificada a la persona o grupo presuntamente delictivo para proceder a su posterior detención en flagrancia, por lo que se trata de una técnica de investigación reservada para el ministerio público.

Yo lo anterior no lo comparto, toda vez que esa facultad de la Guardia Nacional para llevar a cabo operaciones encubiertas sí puede ser aplicada tanto en la investigación de delitos como para la prevención de estos, por ejemplo, mediante la asignación de elementos vestidos de civil que, ocultando su identidad oficial, vigilan y protegen a los usuarios del transporte público a bordo de autobuses o microbuses que circulan por carreteras federales con la finalidad de prevenir la comisión de diversos delitos, como son robo, lesiones, homicidios; facultad que (me parece) no debemos invalidar porque privaríamos a la población de una de las formas en las que mejor se sirve a la ciudadanía, como es mantener la vigilancia policíaca encubierta que haga suponer a los delincuentes que no hay posibilidad de que sean detenidos.

A mayor abundamiento, considero que los elementos de la Guardia Nacional también tienen la posibilidad de llevar a cabo operaciones encubiertas tratándose de investigaciones propiamente dichas, en las que ya se tiene identificado al posible autor de un delito en términos de la fracción IX del artículo 251 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual dispone que no requieren autorización del juez de control las operaciones encubiertas cuando se lleven a cabo en el marco de una investigación y en los términos que establezcan los protocolos emitidos para tal efecto por el titular del ministerio público de la Federación o los fiscales generales en las entidades federativas; precepto legal que resulta aplicable por la supletoriedad que le brinda a dicho código el artículo 3° de la Ley de Guardia Nacional.

Inclusive, la forma de llevar a cabo las operaciones encubiertas está perfectamente pormenorizada en los términos de los artículos 248 al 255 del Reglamento de la Ley de Guardia Nacional; preceptos que también permiten a su personal infiltrarse y arriesgar su integridad física en las bandas criminales porque cuentan con el adiestramiento y la experiencia necesarias para llevar a cabo estas peligrosas tareas, por lo que nada impide que los elementos de la Guardia Nacional presten sus servicios para tal fin, poniéndose a disposición del ministerio público para realizar esta función cuando esta la considere discrecionalmente necesaria, ya sea por el tipo de delito u otras circunstancias que justifiquen la operación encubierta.

Por otra parte, respecto a los usuarios simulados considero que la definición que nos proporciona el artículo 256 del Reglamento de la Ley de Guardia Nacional, en el sentido en que se trata de operativos mediante los cuales los elementos de la institución policial se presentan en los lugares previamente identificados a solicitar algún trámite o servicio, como si se tratara de cualquier ciudadano, con el objeto de evitar o, en su caso, advertir actos delictivos, constituye una facultad lo suficientemente clara para entender su significado y alcance sin que fuera necesario que el legislador limitara la aplicación de esta técnica de investigación a un catálogo de delitos determinados, pues es evidente que se trata de aquellos casos en los que un trámite o servicio se proporciona con infracción a las leyes penales, de manera que no aplica a todo tipo de conductas delictivas, sino solamente a las que tienen estas características.

En consecuencia, como (en mi opinión) las operaciones encubiertas o mediante de usuarios simulados pueden servir también para prevenir la comisión de delitos, mi voto es en contra de esta parte

del proyecto y por la validez de la norma. Es cuanto, Ministra, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señora Ministra Presidenta. Yo estoy con el sentido del proyecto, pero en contra de las consideraciones. Desde mi punto de vista, las operaciones encubiertas no son inconstitucionales *per se* en sí mismas, sino son inconstitucionales, en el caso concreto, en los mismos términos de mi voto particular, en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, en la cual analizamos un precepto muy similar relacionado con la Policía Federal.

Dije, entonces, que las operaciones encubiertas inciden directamente en derechos fundamentales, como son la inviolabilidad del domicilio, la intimidad y la no autoincriminación, y que por ello se requiere una reserva de ley, es decir, estas operaciones tienen que estar autorizadas en ley en sentido formal y material, y si bien es cierto que en el precedente (en el artículo que analizamos en el precedente) remitió a un reglamento y aquí remite a las disposiciones aplicables, no hay manera de saber si estas disposiciones son de rango de ley o no.

Por tanto, me parece que, implícitamente, autoriza o permite que la regulación de esta facultad se efectúe a través de cualquier tipo de ordenamiento, y no se advierte que haya ninguna otra disposición con rango de ley que regule a la fecha de forma específica este tipo de operaciones. Por estas razones, votaré con el sentido del

proyecto, en contra de las consideraciones y anuncio voto concurrente. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias. Yo comparto la propuesta de invalidez del artículo 9, fracción VI, de la Ley de la Guardia Nacional; me aparto de alguna consideración. En principio, estoy de acuerdo con que la fracción combatida debe declararse inconstitucional; pues, al afectarse de forma directa el derecho a la privacidad, debería contemplar los supuestos de procedencia o un catálogo de supuestos que delimiten su aplicabilidad a ciertos casos, lo que no sucede y, además, lo que genera una afectación al principio de seguridad jurídica por su posible uso indiscriminado y, además, la afectación al derecho a la vida privada; sin embargo, me separo de las consideraciones en las que se estima que la medida en estudio solo puede aplicarse dentro de un procedimiento penal, por lo que no es aplicable para la prevención del delito.

Lo anterior, porque (a mi juicio) las operaciones encubiertas y de usuarios simulados sí pueden aplicarse para la prevención de delitos, ya que existe la posibilidad de que se realicen dichas medidas con la finalidad de analizar diversas conductas que no sean catalogadas específicamente como delitos, pero que busquen investigar para poder aplicar medidas con el objeto —sí— de prevenir la comisión de un delito. De tal manera que estoy de acuerdo con eso y solo me aparto de esta parte de las afirmaciones. Gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Ministro ponente. ¡Ah, perdón! Ministro Pardo, ¿quiere hacer uso de la palabra?

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias. Muy brevemente. Yo comparto los argumentos que expuso la Ministra Yasmín Esquivel. Me parece que ya los términos o las particularidades del ejercicio de esta atribución (pues) depende naturalmente de los casos concretos en particular. Advierto que es muy complicado establecer en la ley los posibles supuestos en los que puede acudir a este tipo de acciones como operaciones encubiertas y de usuarios simulados, y yo considero que esta atribución encuadra perfectamente con la investigación para la prevención de delitos que tiene asignada, en este caso, la Guardia Nacional. Así es que yo estaría en contra y por la validez. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias. Solo una aclaración que considero importante por los ejemplos que aquí se dieron. Respetuosamente, no comparto esos ejemplos, el que los miembros de la Guardia Nacional vestidos de civiles estén protegiendo a la gente en el transporte público para evitar cometer delitos no es una operación encubierta. La operación encubierta, incluso, está definida en el Reglamento de la Ley de la Guardia, y dice: “Agente encubierto [...] es el integrante que bajo una identidad supuesta se involucra en estructuras, asociaciones o agrupaciones con propósitos delictivos, con el objeto de identificar a los participantes, así como de obtener información necesaria en la investigación [dice] para prevenir [pero dice: investigación de] actos

delictivos”. Me parece que sí es importante. El proyecto no se refiere y, por eso, el proyecto define lo que es un agente encubierto. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor, solo apartándome de la consideración que señalé.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el sentido del proyecto, en contra de las consideraciones. Anuncio voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto, apartándome de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Estaría con el sentido del proyecto por consideraciones diversas y haría un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de nueve votos a favor de la propuesta de invalidez; el señor Ministro Aguilar Morales, en contra de la consideración que precisó; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones, con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de consideraciones; y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de consideraciones, con anuncio de voto concurrente; voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa y del señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ASÍ QUEDA DECIDIDA ESTA PARTE, ESTE APARTADO.

Y pasaríamos al punto VI.2.6. ¿Sí, Ministro ponente?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: 5.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: 5, Presidenta.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: La facultad de la (perdón).

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Facultad de realizar intervención de comunicaciones.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: De comunicaciones.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es la página 134 a 148 del proyecto. En este caso, los artículos impugnados son el artículo 100

al 106 de la Ley de la Guardia Nacional, que facultan a esta institución para realizar intervención de comunicaciones. Señala la accionante que no se atiende, en este caso, al principio de excepcionalidad y dan pauta para que los elementos de esa institución de seguridad pública intervengan cualquier comunicación bajo la simple sospecha de que, posiblemente, alguien pueda llegar a cometer un delito. Afirma también que las normas señaladas, tal y como se encuentran redactadas, permiten que elementos de la Guardia Nacional realicen una intervención previa de las comunicaciones privadas de manera discrecional fuera de un proceso de investigación sin la conducción del ministerio público. Así explica la accionante por qué se rompe la excepcionalidad de la medida.

Quiero señalar dos características de estos artículos. No me voy a referir a cada uno de ellos. El proyecto está proponiendo la validez y declarar infundados los conceptos planteados por la accionante. Dos consideraciones que me parecen importantes: está sujeta a control de juez, de control jurisdiccional esta medida y, segundo, esta intervención preventiva de comunicaciones se autoriza en un listado específico que está en el artículo 103 de la (perdón), que es también de los impugnados, donde viene un listado específico de que solo en esas materias (perdón), solo en esos delitos podría autorizar un juez la intervención de comunicaciones.

El proyecto parte de que el artículo 16 constitucional, en su párrafo décimo segundo, que establece la regla general: las comunicaciones privadas son inviolables, y la excepción es que solo pueden intervenir con autorización de una persona juzgadora federal. El precepto también es claro en señalar quiénes pueden

solicitar esta intervención. Y en una primera parte señala: la autoridad federal que faculte la ley; y para los Estados tiene que ser el titular del ministerio público de la entidad federativa de que se trate. En el caso, nos parece que la ley general, en su artículo 100 faculta (perdón) con base en esta base constitucional sí hay una facultad a esta institución para solicitar las autorizaciones judiciales a juez federal.

En cuanto a la proporcionalidad, también nos parece que el que haya un listado específico y limitado cumple o va en favor del respeto al principio de proporcionalidad y excepcionalidad. Sería cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. En el apartado VI.2.5, estaré por la invalidez de las disposiciones impugnadas. Coincido con el proyecto en que la institución policial cuenta con facultades para realizar investigaciones para prevenir el delito y que, en la medida en que se restrinjan los derechos de terceros, tal como es el caso de la intervención de comunicaciones privadas, deben de ser proporcionales; sin embargo, en el caso concreto difiero de la conclusión alcanzada porque considero que la intervención de comunicaciones para la prevención de delito sí carece de proporcionalidad.

El artículo 100 de la ley señala que la Guardia Nacional puede solicitar el ejercicio de la facultad ante la existencia de indicios

suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de determinados delitos; sin embargo, tampoco pueden existir los indicios de que ya se ha cometido el delito porque, en ese caso, habría que dar vista al ministerio público.

Entonces, lo que ocurre es que la norma posibilita que se intervengan comunicaciones de particulares que parecería que pueden llegar a cometer un delito de acuerdo con los indicios que resultan vagos y queda mucho espacio a la interpretación por parte de las autoridades.

Cabe señalar que la facultad para intervenir comunicaciones, adicionada en 1996 en la Constitución fue, originalmente, concebida para la investigación de delitos y no para su prevención. Esto puede apreciarse en el dictamen de la Cámara de origen, en el que se señala que (y cito) una intervención telefónica no es un medio de prevención del delito ni puede convertirse en un instrumento habitual de investigación policial; es un medio extraordinario de allegarse de elementos que permitan al Estado cumplir con sus atribuciones, siempre sancionado por un órgano jurisdiccional.

En este sentido, sería distinto si esta facultad se le otorgara a la Guardia Nacional en la investigación de delitos en apoyo y bajo el mando del ministerio público; sin embargo, tal como está plasmada aquí, me parece que es inconstitucional, por lo que votaré por su invalidez. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo también estoy en contra de este apartado. En mi opinión, el vicio de invalidez del conjunto de normas se sustenta en dos razones. Primero, que se trata de una facultad que se ubica en el ámbito de la función de prevención de delito y no en el contexto delimitado de una investigación a cargo del ministerio público. Y dos, que, por lo tanto, la petición de intervención de comunicaciones solo podría ser fundada y motivada ante el juez de control con base en suposiciones de riesgos o peligros subjetivos, genéricos o societarios, que abrían la puerta a un derecho penal del autor y podría, incluso, legalizar prácticas de escuchas y ciudadanos inocentes de cualquier delito.

Desde mi perspectiva, en el estudio de este punto debe invocarse como parte del parámetro de control el artículo 1º, quinto párrafo, de la Constitución Federal, que consagra la cláusula antidiscriminación. Como lo hemos interpretado, dicha norma constitucional obliga a esta Suprema Corte a revisar con cuidado aquellas normas que, siendo neutras en su contenido, podría producir un impacto desproporcionado en detrimento de los grupos vulnerables.

En mi opinión, cuando el legislador faculta a la Guardia Nacional para que, en el contexto de la función genérica de prevención de delitos, solicite la intervención de comunicaciones está estableciendo una habilitación para que dicha institución utilice sus criterios subjetivos de peligrosidad y riesgos sociales en detrimento de minorías vulnerables, por ejemplo, por vivir en zonas económicamente deprimidas o de alta peligrosidad, en donde se llevan a cabo muchos robos de vehículos, pues dicha facultad no

obliga a la institución policíaca a motivar su petición en indicios concretos de comisión de delito, ya que, en ese caso, se trataría de una petición que debería realizarse en el contexto de una investigación a cargo del ministerio público.

La intervención de comunicaciones prevista en el artículo 16 constitucional solo puede aprobarse por un juez de control ante la existencia de elementos objetivos dentro de una investigación ministerial y no como instrumento de prevención genérica de los delitos. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, Presidenta. Estoy a favor del proyecto, apartándome de algunas consideraciones que haré valer en un voto concurrente. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Estoy a favor del proyecto en este apartado por reconocer la validez de los artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley de la Guardia Nacional. Como lo señala el proyecto, el artículo 16, párrafo trece, de la Constitución Federal establece que las comunicaciones privadas únicamente pueden intervenirse previa autorización judicial y que quien podrá solicitar dicha intervención será la autoridad federal que faculte la ley o el titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente.

En virtud de lo anterior, toda vez que la Guardia Nacional es una autoridad federal y su habilitación se encuentra en su propia ley, que es de aplicación en todo el territorio nacional y reglamentaria del artículo 21 constitucional, (a mi consideración) resulta válido que, de forma excepcional y con total respeto a los derechos humanos, dicho cuerpo policíaco pueda realizar una solicitud en cuestión; ello, aunado a que los propios artículos impugnados prevén diversas garantías que permiten que dicha figura no sea utilizada en forma arbitraria, sino dentro de un marco regulatorio concreto. Dicho marco contempla que la solicitud respectiva solo puede proceder por ciertos delitos, que la petición debe estar fundada y motivada, contempla un límite temporal, prevé la intervención del ministerio público en los casos en que se advierta el indicio de la comisión de un hecho delictivo, la destrucción del material recabado e, incluso, la responsabilidad penal de la autoridad competente que no garantice la reserva de las comunicaciones privadas.

Con dichas consideraciones, estoy a favor del proyecto. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Yo también estaría en contra de esta parte del proyecto y, para no abundar, básicamente son las razones que emitieron el Ministro Gutiérrez y el Ministro González Alcántara. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto, con consideraciones adicionales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el sentido del proyecto, en contra de algunas consideraciones y anuncio voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta; la señora Ministra Ortiz Ahlf, con consideraciones adicionales; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de algunas consideraciones y con anuncio de voto concurrente; y voto en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, quien anuncia voto particular; González Alcántara Carrancá, quien anuncia voto particular; Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí se alcanza la votación para declarar la validez de estos preceptos y yo haría un voto particular.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Así es.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Y QUEDARÍA ASÍ YA DECIDIDO ESTE APARTADO. Y pasaríamos, bueno, SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS QUE FACULTAN LA REALIZACIÓN DE INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES, TRATÁNDOSE DE PREVENCIÓN DE DELITOS POR PARTE DE LA GUARDIA NACIONAL.

Aquí veríamos el VI.2.6., que es la facultad para realizar acciones de geolocalización. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Sí, gracias, Ministra Presidenta. Artículo 9, fracción XXVI, esa facultad es la de: “Solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, [como facultad de la Guardia] a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación [...], la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos”. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró que el legislador fue omiso al acotar la procedencia de dicha medida a ciertos delitos o supuestos de urgencia, por lo que resulta inconstitucional.

El proyecto estima que, en efecto, la facultad otorgada en esta fracción a la Guardia Nacional para que pueda solicitar la geolocalización de un aparato de comunicación móvil para investigación, primero, pues de cualquier delito, constituye una habilitación desproporcionada, pues queda a discreción de dicha

autoridad la posibilidad de solicitar el uso de esta figura sin regulación de los supuestos o casos en que ello sería permisible. No obsta el hecho de que sea necesaria la autorización de un juez de control para solicitar la medida, conforme al proyecto, pues la inconstitucionalidad radica en la posibilidad legal que tiene la Guardia Nacional para solicitar esta drástica medida para cualquier delito.

Se retoman las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014. Así, se concluye que este Tribunal Constitucional ha considerado sobre la geolocalización, para el caso de investigación de ciertos delitos, que se trata de una medida que persigue un fin legítimo y que es idónea, pues constituye un medio apto para alcanzar el fin perseguido; sin embargo, este Tribunal Pleno ha sido enfático al considerar que, en cualquier caso, la geolocalización en tiempo real de teléfonos o aparatos móviles debe estar acotada a ciertos delitos taxativamente numerados en la ley o ciertos supuestos de urgencia que justifiquen que se lleve a cabo, pues, de lo contrario, la medida se tornaría inconstitucional, tal y como sucede con la porción normativa en estudio. De la literalidad de la misma es posible advertir que es genérica y solo establece la posibilidad de que la Guardia Nacional, previa autorización judicial, solicite o, en su caso, obtenga la georreferenciación de equipos de comunicación en tiempo real.

Es conveniente enfatizar que, si bien la porción en estudio precisa que es necesario la autorización del juez de control para solicitar la medida, ello no hace que se supere la inconstitucionalidad, pues el hecho de poder solicitarse para cualquier delito, incluyendo un delito menor, la torna desproporcionada.

Finalmente, en suplencia de queja (porque esto no fue directamente el agravio) se advierte que una razón adicional de inconstitucionalidad consiste en el hecho de que, en términos del artículo 16, únicamente el ministerio público, con autorización judicial, puede solicitar la intervención de las comunicaciones, no así la policía por ella misma. Además, es ilustrativo tener presente que, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, la geolocalización en tiempo real es un acto de investigación que solamente puede solicitar el ministerio público al juez de control, por lo que la Guardia Nacional, como toda policía, no puede solicitar esa geolocalización directamente.

Mismos argumentos son aplicables para la solicitud a cualquier concesionario o permisionario u operador telefónico de la información con la que cuente, es decir, todos los metadatos que tienen que conservar durante determinado tiempo y que podrían solicitarse para cualquier ciudadano con la justificación de estar realizando actividades para la prevención del delito.

Por esas consideraciones, se propone a este Tribunal en Pleno considerar inconstitucional esta fracción. Gracias, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro ponente. Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señora Presidenta. Yo no comparto el proyecto en esta parte. Me parece que la construcción argumentativa de los precedentes no le da el valor necesario a la intervención judicial del juez de control.

Los criterios mayoritarios en el precedente eran en el sentido de que, al no estar limitado a cierto tipo de delitos, era inconstitucional, pero estábamos en presencia de una actuación que no estaba sujeta a control judicial. Con independencia de que yo voté en contra de esta exigencia, de que solo se puede hacer en cierto tipo de delitos, cuando lo que tenemos que ver es el riesgo de la víctima que pudiera estar en peligro su vida o su integridad en esos momentos, lo cierto es que aquí ya hay una salvaguarda que, para mí, es suficiente porque ya le toca al juez evitar un uso desproporcionado o excesivo, el juez de control federal será quien determinará la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la medida. Por ello, a mí me parece que, si de todas maneras se quiere insistir en la inconstitucionalidad, debería de hacerse una argumentación robusta de por qué la intervención del juez no logra limitar esta cuestión porque, si estamos ya exigiendo la intervención judicial y, encima de todo, queremos que *a priori* se determinen los delitos, me parece que se está dificultando en exceso la intervención de los cuerpos policíacos en un escenario de una delincuencia cada vez más poderosa y más sofisticada.

Tampoco me parece que sea convincente (para mí) el segundo argumento en el sentido de que la facultad necesariamente tiene que ser supervisada por el ministerio público. Yo creo que aquí hay dos cuestiones: una cuestión, cuando ya se hay la certeza de que se ha cometido un delito, se está en una investigación y esta tiene que ser dirigida por el ministerio público, y otro supuesto cuando se está en la lógica de prevenir delitos y se solicita la intervención judicial para, precisamente, llevar a cabo esta cuestión de geolocalización.

Me parece que es un instrumento muy importante para salvaguardar la vida de las víctimas en un escenario (reitero) de una delincuencia organizada cada vez más sofisticada, y complicar en exceso las atribuciones de los cuerpos policíacos y de los cuerpos de seguridad me parece que no es una buena decisión, sobre todo, cuando (desde mi punto de vista) el marco constitucional permite interpretaciones que hagan acordes estas atribuciones a los derechos humanos de todas las personas. Por ello, yo votaré en contra del proyecto y anuncio voto particular en este supuesto. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo, respetuosamente, en este apartado tampoco comparto la declaración de invalidez de la fracción XXVI del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional por lo siguiente: el proyecto sostiene que la facultad otorgada a la Guardia Nacional para que pueda solicitar la geolocalización de un aparato de comunicación móvil para la investigación de cualquier delito resulta desproporcionada porque lo permite hasta por los ilícitos que no ameritan pena de prisión, aunque tenga como condición la autorización previa de un juez de control.

Lo anterior no lo comparto, toda vez que, al dotar a esta institución policial de la facultad de solicitar a las empresas telefónicas, previo autorización del juez de control, la información con que cuentan para la localización de equipos de telefonía en tiempo real resulta constitucionalmente válida, aunque no se precisen los delitos por

los cuales puede formularse la autorización de esta técnica de investigación, pues en la Constitución General no hay alguna condición en tal sentido por virtud de la cual se exija por minorizar en ley las conductas delictivas respecto de las cuales aplique la geolocalización, ya que el párrafo décimo tercero del artículo 16 solamente dispone que la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando, además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración, por lo que, en todo caso, es el juez de control quien habrá de valorar conforme su arbitrio judicial la necesidad de utilizar esta técnica de investigación, la cual podrá negar cuando considere que no es necesaria por el tipo de delito o cualquier otra circunstancia por la que pudiera resultar prescindible su utilización.

Por otra parte, esta medida tampoco resulta invasiva de la privacidad de las personas, en tanto no está dirigida a los usuarios de los equipos de telefonía, sino saber el lugar en el que se encuentre el aparato telefónico móvil cuando hay denuncia de una persona posiblemente desaparecida o de la probable comisión de otros delitos. Consecuentemente, como la Constitución no le exige al legislador secundario que prevea un catálogo de delitos por los cuales pueda utilizarse la geolocalización de celulares, mi voto es en contra del proyecto, ya que se busca el equipo previo control judicial. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy a favor del

proyecto en este apartado, que estamos estudiando en ese momento, pero únicamente externaré que, desde mi perspectiva, debería de estudiarse e invalidarse la totalidad de la fracción; razones que desarrollaré en un voto concurrente. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien...? Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy de acuerdo con el proyecto; sin embargo, me separo de la razón que se da en suplencia de la queja, que es el que, en términos del artículo 16, únicamente el ministerio público puede solicitar, en este caso, la georreferenciación. Me parece que, en este caso, no estamos en investigación de un delito específico, sino en labores de prevención de delitos y, en consecuencia, creo que no sería aplicable el requisito que se establece (insisto) a mayor abundamiento y en suplencia de queja. Yo me separaría, por esa razón, de los párrafos 239 y 240. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Yo también estoy con el sentido, me voy a apartar de consideraciones. La georreferenciación es una técnica de investigación y lo que estamos analizando aquí es la fracción XVIII, no es la fracción XVIII, XXVI, en relación a la prevención. No es que una persona se esté cometiendo, por ejemplo, el delito de secuestro, o sea, no está durante la investigación del delito, es prevención del delito. Entonces, yo estoy con el sentido, apartándome de algunas consideraciones, que prácticamente creo que coincido con el

Ministro Pardo en ese sentido. Haré un voto concurrente. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor de la propuesta, aunque por la invalidez de la totalidad de la fracción impugnada y anunció un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: En contra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, me separo de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, anuncio voto particular.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: En este punto en contra, por las razones que se expresaron quienes así votaron.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto, apartándome de consideraciones.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta, por lo que no se alcanza la votación calificada respectiva.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: En este sentido, el proyecto proponía declarar la invalidez, en función de que no se alcanzó la votación que señala nuestra Constitución, que es de ocho votos para que se declare la invalidez. Se tendrían que desestimar estas normas, la impugnación de estas normas sin que ello signifique el reconocimiento de constitucionalidad o inconstitucionalidad, dado que la mayoría sí lo consideró inconstitucional.

Sería, pero bueno, **PARA EFECTOS DE ESTE APARTADO SE DESESTIMA, SE DESESTIMAN LAS CONSIDERACIONES.**

Y pasaríamos al siguiente punto. Señor Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿El VI.2.7?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es correcto. Que consiste en la facultad de requerir a las autoridades competentes y solicitar a personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación; en caso de negativa, informar al ministerio público para que determine lo conducente.

La accionante argumenta que esta fracción deja al arbitrio de la Guardia Nacional la posibilidad de realizar diversos actos de molestia a las personas, como las que ya se han sido descritas, y que se estima que estas facultades generan incertidumbre, pues no se tiene la certeza de que realmente se ejerzan para prevenir el delito, o bien, dentro de una investigación criminal.

El proyecto señala que solo hay dos posibles interpretaciones para dar respuesta a estas argumentaciones. La primera es que, de conformidad con este artículo 9, en su fracción XVIII, esta institución podría, para prevenir el delito, requerir a las autoridades y a particulares documentos para fines de investigación. La segunda es que, de conformidad con el artículo 9, dicha institución podrá, bajo el mando y conducción del ministerio público, requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas estos documentos. Es decir, propone y considera que la única interpretación constitucionalmente plausible es la segunda. En efecto, de una interpretación sistemática de la norma es posible verificar que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé para la policía, al regular los sujetos de proceso penal, una facultad idéntica a la impugnada en su artículo 132, fracción XI, como técnica de investigación.

El propio Código Nacional de Procedimientos Penales, textualmente, dispone que la policía actuará bajo la conducción y mando del ministerio público en la investigación de los delitos. Se hace énfasis en que esa norma forma parte del Capítulo VI (Policía) del Título V (Sujetos del procedimiento y sus auxiliares) del Código Nacional de Procedimientos Penales. Lo anterior implica, entonces, que la habilitación legal concedida a la Guardia Nacional por este artículo 9, fracción XVIII, de su propia ley, únicamente cobra sentido en el marco de una investigación realizada con motivo de un proceso penal dirigido por el ministerio público y tramitado conforme al código adjetivo respectivo. Gracias, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Yo, en este sí votaría en contra. De la

lectura, tal cual, de la norma no desprendo la interpretación que se propone y, en cambio, del análisis sistemático de las demás fracciones del artículo 9 sí advierto que sí se remite al Código Nacional de Procedimientos Penales o a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, ni señala tampoco que deberá realizarse en términos de las disposiciones aplicables. Entonces, la literalidad de la norma faculta a requerir esos documentos y, en caso de que no, entonces ya le avisa al Ministerio Público. Con lo cual, yo estaría en contra. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de diez votos a favor de la propuesta

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Y EN ESE SENTIDO QUEDA DECIDIDO ESTE PUNTO, QUE ES RECONOCER LA VALIDEZ DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY QUE ESTAMOS ANALIZANDO.

El siguiente sería el VI.3.1, ya relativo a facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria. ¿Ministro ponente?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Así es, Ministra Presidenta. Comenzaríamos con la fracción XXXIII del artículo 9, que prevé como facultad de la Guardia Nacional el ejercer para fines de seguridad pública la vigilancia, inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional.

El proyecto sostiene que es constitucionalmente válido situar agentes de la Guardia Nacional en todos estos lugares, como aeropuertos, aduanas, recintos, carreteras, etcétera, porque precisamente lo hace para fines de seguridad pública y de mantenimiento del orden público. Eso sí constituye un control preventivo provisional y no una facultad para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos. Eso en cuanto a esta facultad.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Estoy a favor del sentido del proyecto y de reconocer la validez de la fracción XXXIII del artículo 9 de La ley de la Guardia Nacional con consideraciones adicionales. En primer lugar, coincido en que el estudio de la fracción impugnada debe realizarse desde la perspectiva de las atribuciones de la seguridad pública del artículo 21 constitucional; por ello, me resulta lógico que se faculte a dicho cuerpo policíaco para vigilar e inspeccionar la entrada y salida de personas del país. Como ya lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Acosta Martínez y otros Vs Argentina”, la garantía de seguridad, entre otras cuestiones, implica la protección de toda persona que se encuentre dentro de su jurisdicción.

Lo anterior no significa que las personas nacionales o extranjeras que entran o que salgan del país constituyan un peligro a la paz u orden público, por el contrario, (a mi consideración) la atribución aquí analizada, respecto al derecho de tránsito y movilidad de las personas, pues el Estado debe garantizar las mejores condiciones para el ejercicio de este derecho, no porque constituyan una amenaza para la seguridad. Con dichas consideraciones estoy a favor del proyecto, en el entendido de que la validez de esta fracción no conlleva la criminalización de la migración en nuestro país. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien quiere hacer algún otro pronunciamiento? Consulto ¿En votación económica se aprueba este apartado? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Y veríamos ahora el VI.3. 2, que es el análisis de la fracción XXXV, del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTIZEK: Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTIZEK: Gracias, Ministra. Esta fracción (perdón) señala como facultad realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentran en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia.

La primer pregunta que pretende responder el proyecto es si con esta facultad implica una red, si esta facultad (perdón) implica una restricción indebida a la libertad de tránsito y circulación por ser facultades exclusivas del Instituto Nacional de Migración.

El proyecto considera que es constitucionalmente viable que el Congreso de la Unión incluyera en la Ley de la Guardia Nacional disposiciones que pueden impactar en la política migratoria nacional; sin embargo, tales disposiciones deben entenderse como parte de un sistema coherente y armónico encaminado a establecer la política migratoria del Estado Mexicano, de acuerdo con las bases y principios establecidos en la Constitución, los tratados y demás leyes que emite el Congreso de la Unión. El legislador

ordinario no puede facultar a la Guardia Nacional para que realice funciones que no se encuentran incluidos en el artículo 21; sin embargo, la migración sí puede constituir, en determinadas situaciones, una cuestión de seguridad pública. Uno de los fines de la seguridad pública es la preservación del orden público a través de la prevención, investigación y persecución de los delitos y la sanción de infracciones administrativas, en la medida en que el fenómeno migratorio irregular influye en el orden público. Corresponde a la Guardia Nacional realizar funciones en esa materia siempre que se relacionen directamente con el mantenimiento del orden público.

A partir de una interpretación sistemática de esta fracción del artículo 9 con las disposiciones analizadas de la Ley de Migración, se llega a la conclusión de que es constitucionalmente válido (insisto) que la Guardia Nacional auxilie al Instituto Nacional de Migración en la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular; esto en el entendido de que este auxilio debe ser solamente para el mantenimiento del orden público, pues únicamente esta tarea es la que se relaciona directamente con las funciones que artículo 21 constitucional atribuye a la Guardia Nacional. Lo anterior implica que los agentes de la Guardia Nacional no pueden, por sí mismos, solicitar la documentación de las personas migrantes y proceder a su revisión, pues esta no es una función de seguridad pública. En ese sentido, el auxilio que prestan al Instituto Nacional de Migración debe limitarse a proveer las condiciones necesarias para que el procedimiento de revisión de documentos por parte del Instituto de Migración se dé en orden.

Se arriba a tal conclusión, pues del contexto de los ordenamientos analizados sistemáticamente se desprende que la Guardia Nacional debe de actuar de manera subordinada al Instituto Nacional de Migración, que es la institución especializada en materia de migratoria. Además, del contenido de la Ley de Migración y su proceso legislativo en relación con la Ley de la Guardia Nacional se observa que, si bien el legislador consideró necesario que el Instituto Nacional de Migración sea apoyado por otras autoridades, también fue claro en señalar textualmente que estas no pueden realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria. Por lo tanto, se sostiene que cuando la Guardia Nacional actúe en apoyo del Instituto Nacional de Migración, debe de hacerlo bajo su conducción de manera subordinada a ese instituto y en la medida en que sea necesaria para el mantenimiento del orden público.

Por lo que se refiere a la facultad para presentar a quienes se encuentren en situación irregular, también se considera constitucionalmente válido que la Guardia Nacional apoye al instituto en la presentación de personas migrantes en las estaciones migratorias, en el entendido de que aquí también son aplicables las consideraciones que, en su caso, llevaron a este Tribunal Pleno a sostener, por una interpretación sistemática de la Ley de la Guardia Nacional y de la Ley de Migración, que esa institución solo presta su apoyo para el mantenimiento del orden público.

Por lo tanto, se considera que no puede realizarse una interpretación aislada, sino sistemática y armónica con el resto de las disposiciones que regulan la política migratoria del Estado Mexicano, que no son exclusivamente las que se encuentran

contenidas en este ordenamiento. Sería cuanto por esta fracción, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro ponente. Ministro González.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. En cuanto a la facultad prevista en la fracción XXXV, del artículo 9 y analizada en este subapartado VI.3.2, respetuosamente voy a apartarme del proyecto y voy a votar por su inconstitucionalidad.

Por un lado, considero que el hecho de que el legislador haya utilizado el término “en coordinación” para referirse a la relación de la Guardia Nacional que tendrá con el Instituto Nacional de Migración en el empleo de la facultad descarta la relación de subordinación que debería de existir con este último. Por otro lado y de forma más destacada, me parece que la norma es inconstitucional por violentar el derecho a la libertad personal, por razones similares a las que expresé al analizar la constitucionalidad de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, que están plasmados en mi voto concurrente en el amparo en revisión 275/2019 y que reiteraré, recientemente, al resolver el amparo en revisión 288/2022.

La redacción de la norma aquí impugnada (desde mi lectura), tal como en las normas analizadas en los precedentes, establece una habilitación para que los agentes del Estado puedan detener a cualquier persona a efecto de que sea cuestionada sobre su nacionalidad y su situación migratoria e, inclusive, para detenerla si

ello no se satisface. Esto consiste en una restricción temporal del ejercicio de la libertad personal de segundo nivel de contacto que no cumple con el requisito de excepcionalidad y que no es proporcional.

Cabe señalar que esta invalidez no impediría el auxilio de la Guardia Nacional al Instituto Nacional de Migración; sin embargo, el mismo tendría que darse en los términos señalados justamente por la ley de la materia. Es cuanto, Ministra Presidenta. Muchas gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Estoy a favor del sentido del proyecto en este apartado con algunas precisiones a las consideraciones. Si bien comparto el reconocimiento de la validez de la fracción XXXV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, así como la interpretación que hace el proyecto, considero que, a partir de una interpretación literal de la referida fracción, se podría entender que la participación de la Guardia Nacional de manera coordinada sí podría implicar que dicha institución policíaca realizara de manera autónoma actuaciones de naturaleza migratoria, lo que sí contravendría a la Constitución Federal.

Por ello, estimo pertinente destacar que se pueda dar la interpretación literal y, en este caso, entenderse inconstitucional. En aras a preservar la validez de la norma, debe optarse por la interpretación sistemática, que es la que propone el proyecto para concluir que la facultad de la Guardia Nacional de inspeccionar documentos migratorios de las personas extranjeras a fin de

verificar su estancia regular debe entenderse de manera subordinada al Instituto Nacional de Migración.

Dicha interpretación se refuerza con el hecho de que el Estado Mexicano, de conformidad con los artículos 1° y 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tiene la obligación de garantizar la seguridad personal de todas las personas que se encuentran dentro de su territorio, incluidas a las personas migrantes, lo cual no implica que la Guardia Nacional asuma facultades que son ajenas a su función intrínseca en materia de seguridad pública. Con dichas precisiones, mi voto será a favor del sentido del proyecto. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Ortiz. ¿Alguien más? Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, yo también, con todo respeto, estoy en contra del reconocimiento de validez de la fracción XXXV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

El contenido de la norma es categórico al establecer que la Guardia Nacional podrá realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular. Por tanto, si bien la disposición establece que será en coordinación con el Instituto de Migración, en ningún momento subordina a la Guardia Nacional a este, pues en ese contexto el término “coordinación” se utiliza en referencia a trabajar desde un mismo plano de igualdad.

Considero que la norma es inconstitucional porque le reconoce igual nivel jerárquico al Instituto Nacional de Migración y a la Guardia Nacional para actuar en materia de inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular y lo faculta para proceder a presentar a quienes se encuentran en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia, lo cual implica que la Guardia Nacional pueda tomar decisiones, incluso, de coordinación en esa materia, lo cual excede sus atribuciones que deben restringirse al auxilio de las autoridades migratorias.

No es que esté en contra de que el Instituto de Migración se auxilie de alguna institución de seguridad pública, como es la Guardia Nacional, pero (insisto) siempre que quede claro que su participación sea de forma subordinada y que no podrá ejercerlas por cuenta propia. Por ese motivo, mi voto en este apartado es en contra de la propuesta. Gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, Ministra Presidenta. Coincido con lo que se ha señalado. Me parece que, aunque es muy loable la interpretación sistemática que se propone en el proyecto, creo yo que los términos de “en coordinación” no puede ser sinónimo de “subordinadamente”. Y creo que, en este caso, sí habría que remarcar que la Guardia Nacional tiene que actuar en subordinación al Instituto Nacional de Migración para efectos de las atribuciones a las que se refiere la fracción que estamos analizando.

Yo también, por ese motivo, no compartiría el proyecto en este punto. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Alguien más? Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo votaré a favor del proyecto, pero por una interpretación conforme. Sí me parece que es necesario hacer una interpretación conforme de la expresión “en coordinación con el Instituto Nacional de Migración” porque, quizás, la interpretación sistemática o sistémica sí puede dar lugar a alguna confusión. Y creo que todos quienes nos hemos manifestado a favor del proyecto, incluyendo el ponente, pues parten del supuesto de que, efectivamente, la Guardia Nacional, en esta materia, tiene que actuar siempre bajo los lineamientos del Instituto Nacional de Migración.

En estos términos, votaré con el proyecto. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Yo también estoy en contra por las razones que expresó el Ministro Aguilar y el Ministro Pardo. Esta norma crea inseguridad jurídica y puede conducir a la violación de derechos humanos bajo una mala lectura de la misma, y el hecho de que se declare la inconstitucionalidad de esta porción de esta ley, en especial, no afecta las facultades de la Guardia Nacional para que actúe en auxilio de la Ley de Migración porque eso se desprende del artículo 81 y 82 de la Ley de Migración, que así lo determina, y que es la ley de origen donde se establece, pues precisamente es esta materia. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias. Me parece y yo estaría dispuesto, efectivamente, a hacer una interpretación conforme. Sí hay que hacer referencia, precisamente, a la Ley de Migración, que es la que textualmente dice que no puede hacerlo de manera independiente, pero sí cambiar esta parte del proyecto para que, directamente, hablemos de una interpretación conforme y decir: solo se considera constitucional si se interpreta que es una atribución que se ejerce de manera subordinada; y lo que se corrobora, además, con lo que dice la Ley de Migración. Entonces, en ese sentido yo modificaría el proyecto para que sea una interpretación conforme. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Entonces, el ponente presenta el proyecto modificado con una interpretación...

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Conforme.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Conforme. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra por las razones ya aquí expresadas.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: También en contra por los precedentes antes señalados.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: De acuerdo y con la precisión anunciada por el ponente.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: De acuerdo con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor con la interpretación conforme.

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

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto modificado, y, de todas maneras, con un voto aclaratorio.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor la propuesta modificada del proyecto; la señora Ministra Ríos Farjat anuncia voto aclaratorio; voto en contra del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, del señor Ministro González Alcántara Carrancá y de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

ENTONCES, SE CONCLUIRÍA LA DECISIÓN EN RELACIÓN A LA VALIDEZ CON UNA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO QUE ANALIZAMOS.

Y pasaríamos ahora al siguiente punto, que es el VI.3.3., que es el análisis de la fracción XXXVI del artículo 9.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Así es, Ministra Presidenta. Es la última de las atribuciones que tienen que ver con el Instituto Nacional de Migración. Esta fracción señala como facultad de la institución apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellos se encuentren. Voy a ser muy breve porque se retoma mucho de lo que ya se ha estado señalando, que es el Estado. Si bien el Estado Mexicano tiene un interés en la permanencia de una persona migrante al interior de estas estaciones en tanto se sustancia un procedimiento en el que se determine su situación migratoria, debe resaltarse que la situación migratoria irregular de una persona no es un delito y, además, la restricción a la libertad de circulación de las personas migrantes no es tampoco una medida punitiva, y también se confirma esto con lo dispuesto en la Ley de Migración, que señala que en ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias a los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características establecidas en esta Ley.

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

señala que el resguardo (perdón) de estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentran, y se propone la validez de apoyar el aseguramiento que, en realidad, es una presentación que realiza el Instituto Nacional de Migración. Sería cuanto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidente. Muy respetuosamente, no comparto la razón de invalidez que se esgrime para la fracción XXXVI del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que permite a esta, a petición del Instituto Nacional de Migración, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren; esto, básicamente, por lo siguiente.

Primero, entendiendo el concepto constitucional de seguridad pública, entendida también como una función del Estado que busca salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, a petición del Instituto Nacional de Migración se pueden resguardar las instalaciones, y esto coincide con el concepto de seguridad pública. Segunda, al analizar todas y cada una de las fracciones de este artículo 9, advertimos las razones que (por lo menos, para mí) explican el carácter civil de la Guardia Nacional. Tres, si está adscrita a la secretaría que, precisamente, dentro de su ramo le corresponde la seguridad pública, y entendida lo que esta es, me parece perfectamente correcto que sea, precisamente, la Guardia Nacional la que, a petición del Instituto Nacional de Migración, resguarde las instalaciones y a los extranjeros, más aún, en congruencia con el voto que precede, en el que, de algún modo, también se autorizó la posibilidad de que la

Guardia Nacional proceda, incluso, a la presentación de personas que guarden una situación irregular en nuestro país en su condición de extranjeros.

Bajo esa perspectiva creo, entonces, posible y correcto entender que es parte de la seguridad pública que a la Guardia Nacional nada le pesa ni le incomoda, constitucionalmente, resguardar las instalaciones cuando se lo solicite el Instituto Nacional de Migración, pues precisamente esa es su naturaleza, su vocación y su servicio. En este entendido, estoy por la validez de esta disposición, que les habilita para tales funciones, muy respetuosamente, en contra del proyecto. Gracias, señora Ministra Presidente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Pérez Dayán. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. En este apartado, estoy a favor de la validez de la porción normativa relacionada con el aseguramiento y en contra de declarar la invalidez de la porción normativa relativa al resguardo.

En primer lugar, debemos reconocer que la situación actual del sistema de alojamiento de personas migrantes enfrenta situaciones adversas que han tenido, como consecuencia, la vulneración de derechos humanos de las personas migrantes. Lo anterior, amerita una reacción frontal y directa por parte del Estado Mexicano, pues, en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva número 18, los Estados deben proteger la integridad y la seguridad personal de las personas extranjeras que se encuentren dentro del territorio de los Estados.

Partiendo de dicha premisa, respetuosamente, no comparto la invalidez de la facultad de resguardar las estaciones y a los extranjeros que en ella se encuentren ni la premisa reconocida en el párrafo 406 del proyecto, en el que se sostiene que las personas migrantes que buscan abandonar las estaciones migratorias puedan constituir un riesgo para el orden público. En mi opinión, la Guardia Nacional, como cuerpo policíaco, tiene la obligación de salvaguardar la seguridad e integridad de las personas que se encuentran en territorio mexicano, por lo que la constitucionalidad de dicha facultad se puede sostener a partir de dos cuestiones.

La primera es: el apoyo únicamente operará a petición del propio Instituto Nacional de Migración, lo que implica que no se trata de una atribución discrecional ni permanente, sino que, únicamente, podrá desplegarse cuando, por necesidades del servicio, así lo considere necesario en el Instituto. Y la segunda es que dicha facultad únicamente puede tener como finalidad velar por la integridad y la vida de las personas que se encuentran dentro de los centros de alojamiento a fin de garantizar que se respeten todos los derechos de las personas migrantes, que representan el sector más vulnerable del país. En ese sentido, estoy por la validez de toda la fracción XXXVI del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. En este subtema 6.3.3, yo no comparto la declaración de invalidez de la porción normativa “y a petición del mismo,

resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren”, contenida en la fracción XXXVI del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional por lo siguiente.

El proyecto sostiene que esta porción normativa es inconstitucional porque en las estaciones migratorias no existe un riesgo para la seguridad pública que justifique la presencia en su interior de la Guardia Nacional, pues las personas alojadas en dichas estaciones, en espera a que se determine su situación jurídica, no constituyen un peligro para la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas o para el orden público y la paz social (párrafo 400); y, aun cuando es necesario mantener la convivencia armónica entre esas personas, no existe una relación entre ese fin y las facultades constitucionalmente encomendadas a la Guardia Nacional (párrafo 402).

Lo anterior no lo comparto, toda vez que, al dotar a esta institución policial de la facultad de tener presencia al interior de las estaciones migratorias, a petición del Instituto Nacional de Migración, para resguardar tanto a las instalaciones como a los extranjeros que en ellas se encuentran, tiene el claro propósito de evitar que sean víctimas de algún delito y de preservar la sana convivencia de quienes están en espera de resolución de su situación jurídica y su estancia en el país, y nadie mejor equipado y adiestrado para llevar a cabo esa tarea que los elementos de la Guardia Nacional, que cuentan con la capacidad organizativa y logística para garantizar la protección de las personas, inclusive, de los riesgos del crimen organizado, que es un hecho notorio que acecha a este grupo vulnerable de personas.

Además, como la facultad para resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ella se encuentran tiene como condición que exista una solicitud de la autoridad competente en esta materia, la presencia temporal o permanente de los elementos de Guardia Nacional en estos recintos para preservar la seguridad de quienes habitan en ellos depende de la forma en que lo solicita el Instituto Nacional de Migración, pues esta es la autoridad especializada que, conforme a su criterio, es quien decide si las instalaciones y personas extranjeras requieren o no del servicio de seguridad de que puede brindarles la Guardia Nacional e, incluso, para evitar conductas que atenten contra la seguridad e integridad de las personas migrantes dentro de las instalaciones.

Por tanto, considero que la facultad que tiene la Guardia Nacional para atender la solicitud de la autoridad migratoria para resguardar las instalaciones inmigrantes es la que mejor garantiza la seguridad en estos recintos y de sus habitantes. Mi voto es en contra del proyecto y por la validez de la norma. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, Ministra Presidenta. También yo, respetuosamente, no comparto la propuesta en este punto. Me parece que la afirmación de que al interior de las estaciones migratorias no existe riesgo para la

seguridad pública, creo que yo, por lo pronto, no la compartiría de entrada y, además, creo yo que esta facultad de apoyo, que aquí sí viene expresamente el concepto de apoyo por parte de la Guardia Nacional, se activa, obviamente, a petición del propio Instituto Nacional de Migración e, incluso, debe solicitarse por este instituto de manera fundada y motivada y, por tanto, creo yo que no puede considerarse como una acción permanente de la Guardia Nacional dentro de las instalaciones de las estaciones migratorias, sino que, en caso de estimarlo necesario el instituto, la Guardia Nacional podría ejercer sus facultades de seguridad pública en una estación migratoria, atendiendo (insisto) a las circunstancias que se presentaran en un momento específico. Yo, por estas razones, no compartiría la invalidez que se propone de la porción normativa que establece a petición del instituto. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Pardo. Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, Presidenta. Yo tampoco comparto la invalidez que se propone. Hago míos los argumentos que acaba de expresar el señor Ministro Pardo. Coincido con él en que no se puede afirmar que, en los términos de migración, no haya o pueda haber un riesgo a la seguridad pública. Yo creo que, al contrario, el fenómeno migratorio es sumamente complejo, sobre todo, en estos momentos, pero también quiero destacar que, en ningún momento, esto implica criminalizar o generar una persecución contra las personas migrantes. Yo creo que, por el contrario, cuando se solicita de manera adecuada, fundando y motivando este apoyo, es una

garantía para la seguridad, precisamente, de las personas migrantes y de los centros migratorios.

Acabamos de ver una tragedia terrible, precisamente, en un centro migratorio o en un lugar donde estaban personas migrantes, donde (al parecer y hasta lo que se sabe) estaba encargada la seguridad local a una institución privada, donde no se tenían los mínimos elementos necesarios.

Yo creo que una institución como la Guardia Nacional es una salvaguarda de que los lugares tengan las condiciones necesarias y que, adicionalmente, se cuide a las personas migrantes en los términos, los plazos y las condiciones que, por lo demás, ha venido ya analizando en diversos precedentes la Primera Sala de esta Suprema Corte. Por estas razones, estoy en contra del proyecto. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias. Yo también (como siempre, con todo respeto al señor Ministro ponente) estoy en contra de la propuesta de inconstitucionalidad y, en cambio, por la validez del artículo 9, en su fracción XXXVI, en la porción normativa que señala “a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren” de la Ley de la Guardia Nacional.

En primer lugar, estimo que la disposición es clara al señalar que, en este caso, la participación de la Guardia Nacional se reduce a apoyar, a solicitud del Instituto Nacional de Migración, el

aseguramiento y resguardo de las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellos se encuentran, lo que garantiza que tal facultad será ejercida bajo la subordinación de dicho instituto. Además, no comparto la afirmación contenida en el párrafo 400 de la consulta, donde se menciona que “no es posible afirmar que al [sic] interior de las estaciones migratorias exista un riesgo para la seguridad pública, que justifique la presencia de la Guardia Nacional en su interior. Esto pues las personas que aguardan al [sic] interior de las estaciones a que se determine su situación migratoria no constituyen un peligro para la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, o para el orden público y la paz social”.

Por el contrario, la integridad de las personas en el interior de las estaciones, incluyendo tanto el personal administrativo como las personas migrantes que se encuentren temporalmente en estos recintos, es responsabilidad del Estado Mexicano, por lo que se debe garantizar, a toda costa, su salvaguarda mediante la implementación de medidas legalmente establecidas para ese fin.

De ahí que considero que, por este motivo, se justifica plenamente que el Instituto Nacional de Migración pueda auxiliarse de la Guardia Nacional para asegurar la seguridad tanto en el interior como en el perímetro de las estaciones migratorias y, en segundo lugar, la materia de seguridad pública incluye la prevención de infracciones administrativas, por lo que, si bien la restricción a la libertad de circulación de las personas migrantes dentro de las estaciones migratorias no es una medida relacionada con la comisión de algún delito, lo cierto es que sí podría estar vinculada también con infracciones administrativas; pero, sobre todo, la

presencia de esta autoridad de seguridad hace que el Estado Mexicano garantice a cualquier persona, entre ellos a los migrantes, su integridad personal y su vida. Muchas gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Aguilar. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Pues ya me dejaron sin palabras quienes me han precedido en el uso de la palabra y que van en contra del proyecto. Entonces, por las razones que se han expresado aquí, también yo estoy en contra del proyecto en esta parte. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Creo que ya no es necesario porque ya hay votación para que se desestime. De todas maneras, yo solo quiero manifestar que me convencieron los argumentos que escuché y que por... creo que son válidos y que debería proponerse la validez de la totalidad de esta fracción, pero (insisto) creo que ya hay votación en ese sentido.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, entonces vamos a poner a votación este apartado referente a la fracción XXXVI del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Y el proyecto modificado es que se reconoce la validez de esta porción normativa. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto modificado y agradeciéndole al Ministro el cambio.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto modificado por la validez de la norma.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor del proyecto modificado y agradeciéndole al Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: También, con el proyecto modificado por la validez de la norma y agradeciendo, con todo respeto, al señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Igual.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta modificada, consistente en reconocer la validez de la porción XXXVI del artículo 9 impugnado.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Y, dado lo avanzado de la hora y que pasaríamos a otros temas en relación, precisamente, sobre la regularidad constitucional de diversos

requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional y temas relacionados con, precisamente, la ley que estamos analizando.

Dado lo avanzado de la hora, voy a suspender la sesión en este punto y las y los convoco para la próxima sesión ordinaria de este Tribunal Pleno, que tendrá verificativo el día de mañana a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

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