

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 23 DE MARZO DE 2023.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

80/2021	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 130 TER, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 098, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DE SEIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUTIERREZ ORTIZ MENA)</p>	3 A 29 RESUELTA
98/2021	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, Y GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE VEINTE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT)</p>	30 A 79 RESUELTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 23 DE MARZO 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 ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:30 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 31 ordinaria, celebrada el jueves 16 de marzo del año en curso.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: En votación económica consulto, ¿Se aprueba el acta? (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

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 80/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 130 TER, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 130 TER PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “EN CASO DE REINCIDENCIA, LA INHABILITACIÓN SERÁ DEFINITIVA”, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, EN TÉRMINOS DEL APARTADO SEXTO DE ESTA DECISIÓN.

TERCERO. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DECRETADA EN ESTE FALLO, SURTIRÁ SUS EFECTOS RETROACTIVOS AL SEIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Someto a su consideración los apartados de antecedentes y trámite de la demanda, competencia, oportunidad y legitimación. Si están de acuerdo, consulto ¿Se aprueban en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD ESTOS APARTADOS.

Ministro ponente, ¿Quiere exponer algo sobre causales de improcedencia?

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con mucho gusto, Ministra Presidenta. En este apartado el proyecto nota que ambos Poderes locales hicieron valer la misma causal de improcedencia, la extemporaneidad de la demanda.

Las autoridades estiman que la porción normativa impugnada por la accionante no fue modificada mediante el Decreto 098, publicado el 6 de abril de 2021, sino que dicha porción se mantuvo intocada desde su publicación mediante Diverso Decreto de 30 de noviembre de 2010. En ese sentido, los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Quintana Roo, consideran que no se actualiza un nuevo acto legislativo en términos de la jurisprudencia de este Alto Tribunal, por lo que debe sobreseerse la acción.

El proyecto propone declarar este planteamiento como infundado, si bien la porción normativa “en caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva” no varió en su contenido, lo cierto es que la reforma sí modificó la norma impugnada, y aun cuando el cambio no fue en la porción normativa relativa “en inhabilitación

definitiva”, sí se modificaron otras partes de la norma como el *quantum* de la pena.

Como ha sostenido este Tribunal Pleno en otros asuntos, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 91/2019, las modificaciones que se realizan a las sanciones previstas, forman parte del tipo penal y transforman la institución jurídica regulada, por lo que, al tener un impacto esencial en uno de los elementos del tipo, nos encontramos ante un nuevo acto legislativo, además, es claro que la descripción típica de la norma también tuvo un cambio importante.

En abril de 2021, se reformó el primer párrafo del artículo 130 Ter y se agregó a la hipótesis la condición normativa de “realizar actos lascivos o de connotación sexual a otra persona”. Evidentemente, este cambio es importante, pues la pena impugnada tiene correspondencia directa con ese supuesto fáctico como base.

Finalmente, el proyecto da cuenta de que existió una reforma posterior mediante el Decreto 227, publicado el 25 de mayo de 2022, en el periódico de la entidad y que reforma el artículo 130 Ter del Código Penal para el Estado de Quintana Roo; sin embargo, se advierte que esta modificación no constituyó un cambio en sentido normativo, pues sólo se eliminó la palabra “de”, de la expresión “días de multa”. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. Con su permiso. Yo estoy de acuerdo con el proyecto,

me aparto de las consideraciones relacionadas con el cambio de sentido normativo; no obstante, considero que debe sobreseerse por distinto motivo: por cesación de efectos, respecto de la porción normativa reclamada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual dice: “En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”, contenida en el último párrafo del artículo 130 Ter del Código Penal de Quintana Roo, pues si bien este enunciado no ha sido reformado con posterioridad a la presentación de la demanda, lo cierto es que guarda estrecha relación con el párrafo anterior del mismo artículo, el cual sí fue reformado mediante decreto publicado el 25 de mayo de 2022 para establecer ahora que: “al que reincidiere en la comisión de este delito, se le aplicará el doble de la pena de prisión señalada en los párrafos anteriores y 500 días de multa”. Consecuentemente, como tanto la norma reclamada como la reformada, que es la última porción normativa del cuarto párrafo, es que el tercero regulan una penalidad aplicable a los reincidentes del delito de hostigamiento sexual, considero que ambas integran un sistema sancionatorio, cuyo examen de proporcionalidad no cabe hacerlo por separado, de manera que en este peculiar asunto, mi voto es por el sobreseimiento, pero por cesación de efectos y por que no analicemos si es o no constitucional que a tales personas se les inhabilite de por vida por este tipo de delitos para ocupar cargos en el sector público como docentes o como parte del personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social. Es cuanto, Ministra Presidenta.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy de acuerdo con el proyecto, pero me separo de consideraciones. Coincido en lo que señala el proyecto en el sentido de que es procedente la acción, tomando en cuenta que existió un nuevo acto legislativo y, en esa medida, esto le da procedencia al análisis en esta acción.

Me separo del criterio del cambio normativo porque, en el caso, la porción normativa que se impugna es exclusivamente la que señala “en caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”, es lo único que se cuestiona, y esta porción normativa está en esos mismos términos desde una reforma del 30 de noviembre de 2010.

Así es que yo, porque fue motivo de un nuevo acto legislativo, estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Pardo. ¿Alguien más? En los términos del Ministro Pardo, además, es una norma penal y, en ese sentido, no podría haber cesación de efectos. Estoy con el sentido, separándome de consideraciones. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto, separándome de consideraciones.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, por consideraciones distintas.

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: Con el sentido del proyecto, contra consideraciones y haré un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor del sentido de la propuesta; la señora Ministra Esquivel Mossa, en contra de consideraciones; el señor Ministro Pardo Rebolledo, por consideraciones distintas; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: QUEDA APROBADO EN ESOS TÉRMINOS ESTE APARTADO.

Ahora pasamos al apartado VI, que se refiere al estudio del fondo del asunto. Si es tan amable de hacer la presentación integral, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Cómo no, Ministra Presidenta. La Comisión accionante argumenta que el artículo 130 Ter del Código Penal de Quintana Roo, en su porción normativa “En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”, resulta inconstitucional por establecer una pena perpetua y excesiva que no se puede determinar entre un mínimo y un máximo y que resulta contrario al principio de reinserción social.

El proyecto retoma en sus términos la metodología de la acción de inconstitucionalidad 59/2019, resuelta en la sesión del 12 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán, donde se analizó una norma similar.

La consulta propone declarar fundados los argumentos del accionante; en primer lugar, porque la norma impugnada establece una inhabilitación permanente, automática, en caso de que el sujeto activo reincida en la comisión del delito, es decir, la norma no da oportunidad al juzgador para determinar la duración de dicha inhabilitación.

El proyecto destaca que, aunque el Tribunal ha establecido que los legisladores, las legisladoras, en materia penal tienen un amplio margen de apreciación para instrumentar políticas criminales y establecer las penas correspondientes, este anclaje, en razón de política criminal, no puede, por sí, justificar la constitucionalidad de la pena. Además, el proyecto expone que el hecho de que el legislador haya considerado el establecimiento de una pena de carácter permanente, perpetua y/o vitalicia genera una sospecha de inconstitucionalidad, especialmente si se toma en cuenta el contenido del artículo 22 constitucional, asimismo, la pena genera

una afectación relevante a la libertad de trabajo y al derecho de reinserción social.

En síntesis, el proyecto concluye que la pena de inhabilitación definitiva prevista en el último párrafo del artículo 130 Ter, del Código Penal de Quintana Roo, resulta inconstitucional, pues cuando la persona condenada haya cumplido con la pena privativa de libertad y hubiese reincidido en la comisión del delito, se le impondrá la inhabilitación definitiva, con lo que se restringirá, de manera permanente, en grado predominante o superlativo sus derechos humanos al trabajo y acceso a un cargo público. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro. Ministro Juan Luis González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto y la declaración de invalidez que propone, sin soslayar la grave situación de abuso y violencia sexual que viven cada día, sobre todo las niñas y mujeres de nuestro país.

Coincido en que la porción normativa “En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”, contenida en el último párrafo del artículo 130 Ter, del Código Penal de Quintana Roo, resulta inconstitucional al prever una pena excesiva y desproporcional de inhabilitación que no permite una graduación de la conducta, según los hechos particulares del caso, al no establecer un mínimo y un máximo de la sanción a imponer, basándose así en lo que se

conoce como derecho penal de autor y siendo contraria al contenido del artículo 22 constitucional.

Adicionalmente, la consulta indica que la porción normativa del precepto impugnado que establece la inhabilitación definitiva como servidor público en caso de reincidencia, es violatoria de los derechos humanos a la libertad de trabajo y se estima que dicha sanción es contraria a la finalidad punitiva prevista en el artículo 18 constitucional, respecto a la reinserción social.

En mi opinión, la pena controvertida viola el artículo 22 constitucional, pues no cumple con la posibilidad de individualizar la sanción entre un mínimo y un máximo para evaluar la norma impugnada. Resulta aplicable lo establecido en la Jurisprudencia 102/2008, emitida por el Tribunal Pleno. De acuerdo con las condiciones señaladas en dicho criterio, puede concluirse que la norma impugnada no cumple con la posibilidad para que el juzgador individualice la pena a imponer entre un mínimo y un máximo.

La necesidad de establecer mínimos y máximos proviene de la exigencia de generar certeza en la pena imponible, acotando la discrecionalidad del juzgador, asimismo, se busca proveer certeza al ciudadano sobre la potencial pena imponible de una conducta delictuosa.

Con base en lo anterior, considero innecesario que se enfrentara dicha disposición con las finalidades constitucionales que prevé el artículo 18 constitucional, así como el derecho de la libertad de trabajo, por lo que lo formularé en un voto concurrente para

apartarme de dichas consideraciones. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, señor Ministro González Alcántara. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo respetuosamente no comparto la declaración de invalidez de la porción normativa que dice “En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”, contenida en este precepto del Código Penal de Quintana Roo, pues, si bien, en diversos precedentes, este Tribunal Pleno ha establecido que la inhabilitación perpetua para llevar a cabo una actividad lícita resulta inconstitucional, entre otras razones, porque no permite al juzgador individualizar esta sanción, con lo cual, en principio, he estado de acuerdo, me parece que la norma reclamada, en este caso, no se limita a ser una agravante de la sanción, sino que cumple otros fines plausibles desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos de diversas personas por lo siguiente: primero, debemos tener presente en que la disposición controvertida prevé que la inhabilitación perpetua aplica a quien comete el delito de hostigamiento sexual cuando es servidor público, docente o parte del personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social, segundo lugar, la incidencia delictiva del delito de hostigamiento sexual que informa el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es sumamente preocupante, mantiene un crecimiento permanente a nivel nacional al incrementarse de novecientos treinta hostigamientos cometidos en el año dos mil quince hasta dos mil setecientos ochenta y uno en

dos mil veintidós de los cuales treinta y seis se realizaron en Quintana Roo.

Por otra parte, en su Recomendación número 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece que los Estados deberán adoptar todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, como son las medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnizaciones para protegerlas contra todo tipo de violencia, contra los malos tratos de la familia y la violencia sexual, así como el hostigamiento en el lugar de trabajo.

Lo anterior, me permite considerar que existen razones particulares para matizar el criterio que ha sostenido este Tribunal Pleno y que me llevan a votar en contra, pues la norma reclamada no sólo prevé una sanción, sino que al mismo tiempo constituye una medida de seguridad y de protección en favor de las niñas, niños y adolescentes que asisten a las escuelas, así como a las mujeres que laboran en el sector público, por lo que al cumplir este doble propósito, en mi opinión, estamos obligados por el principio de interés superior de la niñez y de las mujeres en general, a garantizar su libertad y seguridad sexual, por lo que en protección a tales bienes jurídicos el legislador válidamente puede imponer salvaguardas para que el reincidente del delito de hostigamiento sexual, es decir, quien ya fue sentenciado en dos ocasiones por este delito, no vuelva a poner en riesgo a tales personas en los mismos empleos en los que lo cometió.

A este respecto, debemos tener en cuenta a quien se inhabilite en forma permanente es a la persona que fue servidor público, docente o parte del personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social, de manera que es clara la intención de la norma de evitar al máximo la repetición de una conducta que, además, ya fue reiterada por la misma persona. En consecuencia, mi voto es en contra del proyecto y por el reconocimiento de validez de esta norma y anuncio un voto particular. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Si bien estoy a favor del sentido de la propuesta, respetuosamente, considero que su inconstitucionalidad deriva directamente del análisis y de la confrontación con el artículo 22 constitucional que prohíbe las penas inusitadas y trascendentes, ello, pues la norma analizada no permite individualizar la sanción en una relación de mínimos y máximos ante la reincidencia conductual ya que establece que la inhabilitación será definitiva.

No desconozco que el proyecto se basa en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 59/2019; no obstante, estimo que este precedente no resulta exactamente aplicable pues la norma ahí analizada no preveía una sanción de inhabilitación definitiva en una conducta reincidente. Así, al encontrarnos frente a una norma en que la sanción para un servidor público que reincida en la comisión de hostigamiento sexual es la inhabilitación definitiva, ello resulta suficiente para concluir que la norma es contraria al artículo 22 constitucional. En ese sentido, respetuosamente, me separo del

resto de los argumentos del proyecto ya que resultan innecesarios para sustentar la invalidez de la porción normativa impugnada. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Ortiz. Ministro Luis María.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señora Ministra Presidenta. Yo también como el Ministro González Alcántara, considero, en primer lugar, que es indispensable a la protección de las niñas y las mujeres de estas conductas, desde cualquier punto de vista, indebidas y despreciables, pero yo creo, que, estando de acuerdo con el proyecto, que ese tipo de protecciones no pueden hacerse cuando las normas son inconstitucionales o violan derechos de las personas, no se puede combatir una ilegalidad con otra. Por eso, yo estoy de acuerdo con el criterio, pero como lo hice en precedentes, como en la acción de inconstitucionalidad 59/2019, creo que basta hacer un estudio a la luz del artículo 22 de la Constitución General, que prohíbe las penas inusitadas y trascendentales. Conforme a lo previsto en el artículo 22 y en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno: existe una pena inusitada cuando, entre otras cuestiones, es excesiva en relación con el delito cometido y deja al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación, lo cual me parece se surte, en este caso, pues la inhabilitación definitiva es a todas luces excesiva al tratarse de una pena que está determinada en términos absolutos y que, además, contrario a lo que parece afirmarse en el párrafo 45 del proyecto, impide a la autoridad judicial realizar el ejercicio de individualización que refleje las características particulares del caso, pues si se actualiza la reincidencia, la pena de inhabilitación será

definitiva o perpetua, lo que debe entenderse como un tope ilimitado que veda totalmente la posibilidad de individualización o ponderación.

En ese sentido, considero que la inhabilitación perpetua descarta los alcances de reinserción de las personas físicas a las que se condena a esta pena, pues impide que la persona condenada se desarrolle libremente en su entorno social. Adicionalmente, dicha inhabilitación definitiva se convierte en realidad en un mecanismo de marginación, exclusión y prohibición vitalicia del ejercicio de uno de los derechos de participación, como es acceder a un cargo público y, además, es un estigma que la propia norma imprime a estas personas. Así, votaré yo a favor del sentido, pero con consideraciones diferentes, como lo he hecho en algún precedente que mencioné. Gracias, señora Ministra Presidenta.

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

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, y me sumo naturalmente a quienes se han pronunciado respecto a lo reprochable que es el delito de hostigamiento sexual que, dicho sea de paso, no nada más lo padecemos las mujeres. Incluso, la norma tiene una mención aquí de personas menores de edad o con discapacidad. Sin embargo, me parece que como ya se ha dicho aquí, el artículo 22 que prohíbe las penas inusitadas y trascendentales es un tope que nos impide mantener esta última línea del artículo 130 Ter, que en caso de reincidencia la inhabilitación será definitiva.

Me parece que esto constituye una pena inusitada y, no obstante lo loable de la norma, del bien jurídico que procura proteger, creo que el mandamiento constitucional es expreso. En ese sentido, constituye un valor más alto en términos jurídicos mantener la regularidad constitucional de la norma, no en aras de qué bien se protege, que repito es de la mayor importancia porque de otra manera terminaríamos de alguna forma sobrescribiendo lo que dice la Constitución y eliminando sus límites. Así, que por esas razones, yo estoy a favor del proyecto. Es cuanto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra. Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, Ministra Presidenta. Creo que lo primero que todos tenemos que reconocer, y me parece que así ha sido, es la importancia de que se lleven a cabo medidas eficaces y eficientes contra las personas que realizan este tipo de conductas en contra de otras personas que se encuentran en una posición de desventaja y a las cuales se les vulnera su intimidad, su seguridad; sin embargo, la finalidad de una norma no la hace en sí misma constitucional, porque si esto fuera así todo estaría permitido y así como hemos dicho en muchas ocasiones que el Estado tiene que perseguir la delincuencia respetando los derechos humanos, pues también tiene que sancionar este tipo de conductas respetando los derechos humanos, si no nos acercaríamos a un Estado de barbarie como el que estamos viendo en Centroamérica en estos momentos.

Me parece que el reto de un Estado Constitucional de Derecho es llevar a cabo las medidas eficaces y adecuadas, pero respetando el marco constitucional, lo cual cuesta un poco más de trabajo, pero siempre es posible.

Yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, no comparto la metodología, como lo he hecho en los precedentes, para mí, en este caso se tendría que haber hecho un *test* de proporcionalidad que no se supera en este caso, porque no se supera la grada de necesidad, estas normas abarcan una variedad de supuestos tan amplia que en muchos de ellos, la inhabilitación definitiva para ocupar cualquier cargo público podría ser manifiestamente innecesaria.

Yo no prejuzgo, en este momento, si se pueden o no imponer este tipo de sanciones, yo no creo que haya una violación en automático al artículo 22, y creo que pudiera haber casos que la gravedad implicara una sanción definitiva; yo, sobre eso no prejuzgo, simplemente voto con el sentido del proyecto, en contra de la metodología y porque no se supera la grada de necesidad en un *test* de proporcionalidad. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias. Yo, nada más, aclarar, como lo hice en la acción de inconstitucionalidad 59/2019. Estoy a favor del sentido del proyecto; pero, por consideraciones distintas. Yo, estimo que se trata de una pena inusitada, prohibida por el artículo 22 y, por otro lado, también, se violan no sólo el principio de reinserción social, sino también el modelo del derecho

penal del acto. Yo, por esas razones, estaré a favor del proyecto, con un voto concurrente. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Yo también estoy con el sentido del proyecto, en primer lugar, me aparto, no comparto el párrafo 79, en cuanto se afirma que al emplearse la reincidencia para agravar la sesión de inhabilitación, se refuerza que la norma está basada en el paradigma del derecho de autor, penal del autor. Al respecto, la Primera Sala tiene jurisprudencia vigente que sostiene que la reincidencia sí puede ser empleada por el legislador como criterio de política criminal, para fijar la punibilidad de un delito, sin que implique que se esté tomando en cuenta el antecedente penal en la forma vedada por la Constitución y, este párrafo, implicaría que entraría en conflicto con la jurisprudencia de la Primera Sala.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Suprimiría el párrafo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, pero, al margen de la supresión del párrafo, yo considero que antes de examinar si la inhabilitación definitiva *per se*, es inconstitucional en relación con el principio de proporcionalidad de las penas, previsto en el artículo 22, párrafo primero constitucional, es necesario advertir que la misma se encuentra prevista únicamente para el caso de reincidencia. Y, en este sentido, el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, no prevé alguna norma en el que se establezca un contenido para la figura jurídica de la reincidencia, no existe en dicha codificación una definición que precise en qué consiste esta figura para efectos de dicho

ordenamiento y establezca cuáles serán sus elementos, a diferencia de otros códigos penales que en forma relevante definen aspectos tales como, primero, la necesidad de que exista una previa sentencia ejecutoriada firme que haya declarado responsable a la persona de la comisión de un delito, o bien, un plazo prescriptivo, una temporalidad para que se considere presente el fenómeno de la reincidencia, o bien, en qué tipo de delitos se aplicará ésta como criterio de punibilidad, por ejemplo. La figura, ni siquiera tiene contenido.

Y esta falta de regulación, a mi juicio, sí genera inseguridad jurídica y vulnera el principio de legalidad en materia penal y que su estudio debe ser relevante, en primer lugar, en su vertiente de taxatividad, pues torna la norma sobreinclusiva, además, de que me parece que si no hay una regulación sobre los elementos que configuran la reincidencia, no se estaría en aptitud de examinar la norma en función de la proporcionalidad de la pena.

En este caso, a mi juicio, no aplica el análisis que realizó este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 59/2019, pues el elemento de reincidencia aquí es determinante y no fue parte del estudio en dicho precedente, por lo que, si bien coincido con el sentido de la invalidez de la propuesta, sería por estas razones, que expondré en un voto concurrente. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor, con un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra y con voto particular.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor, apartándome de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor, con un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor, por consideraciones distintas y con voto concurrente.

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

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del sentido del proyecto, pero apartándome de varias consideraciones incluyendo todas aquellas relacionadas con la libertad de trabajo, como hice con el precedente. Pero, en general, con un concurrente estoy con el sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto, contra consideraciones y con un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor del sentido de la propuesta; el señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncia voto concurrente; la señora Ministra Ortiz Ahlf, en contra de consideraciones; el señor Ministro Aguilar Morales anuncia voto concurrente; el señor Ministro Pardo

Rebolledo, por consideraciones distintas, con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la metodología, con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de diversas consideraciones, con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de consideraciones, con anuncio de voto concurrente; y voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa, quien anuncia voto particular.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Una consulta al Pleno: tenemos mayoría de diez votos en cuanto al sentido; sin embargo, me podría indicar, señor secretario, ¿Cuántos votos concurrentes hubo o contra consideraciones o apartándose de consideraciones?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Siete votos en contra de consideraciones total o parcialmente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Tiene la palabra el Ministro ponente. Este asunto se sostendría con tres votos que coinciden las consideraciones ¿O tenemos que establecer cuáles van a ser las razones por las que se alcanza la invalidez de la norma?

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Yo no tendría ningún problema en hacerle modificaciones al engrose, conforme al criterio de la mayoría, el problema es ¿Cuál es la mayoría? Tres Ministros con el sentido del proyecto; conté —quizá me equivoque— otros tres Ministros con el artículo 22; el Ministro Zaldívar, con un análisis de proporcionalidad y usted Ministra Presidenta, en contra de un análisis de proporcionalidad, por un

análisis de taxatividad, por ser sobreinclusivo. Creo que ese fue más o menos el conteo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Es que yo, por ejemplo, estoy de acuerdo y el proyecto así lo trata también, la violación al artículo 22 constitucional, o sea, de alguna manera me aparto de las otras consideraciones, pero me centro en la violación al artículo 22 constitucional, que está en la propuesta del señor Ministro.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿De proporcionalidad?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Me parece que el Ministro Zaldívar está en contra del artículo 22.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Si mal no recuerdo en su intervención.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Para clarificar y apoyar al ponente en el engrose: yo me ubicaría en contra de las consideraciones de los párrafos 59, 62, 63, 64, 80 y 82. Estoy de acuerdo con la metodología, estoy de acuerdo con la mención al 22

por supuesto. Esos son los párrafos que se refieren esencialmente a la cuestión de la libertad de trabajo, de lo que me aparto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Creo que prácticamente todos, bueno, una gran mayoría, están de acuerdo por el análisis contrario al 22 constitucional y sobre esa base serían las razones fundamentales que sería el engrose y después ya vendría...

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: ¿Sobre cuál? Perdón.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: En contra del 22 constitucional.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra del 22.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Es contrario el artículo, al 22 Constitucional.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Del 22.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Del 22. Y esas serían las razones fundamentales. Gracias.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: —Perdón, perdón—, Presidenta, ¿Quiénes estarían por que se viola el 22? ¿Podríamos consultar?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, ¿Lo consultamos en el Pleno?

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí, gracias, muy amable.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, tome votación, quiénes estarían por que se viola el artículo 22.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Yo no tendría problema en armarlo a partir del 22.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Sí, por violación al 22 constitucional.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Violación al 22.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Igual.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Igual.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Sí existe violación al 22.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Para facilitar la votación, yo sí estoy de acuerdo con el 22.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Al 22 y otros, sí.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Yo, por violación a legalidad y taxatividad, pero ya hay una mayoría.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí. Ya.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Que se configuran los argumentos, entonces, sería, así se elaboraría el engrose respectivo y se pasaría... Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Nada más para anunciar un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ENTONCES, EN ESTE SENTIDO QUEDARÍA APROBADO EN ESOS TÉRMINOS ESTE APARTADO.

¿Tendría alguna consideración en el tema de efectos, Ministro ponente?

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Simplemente, en este apartado se reitera la declaración de invalidez, que es por lo que hace al último párrafo del artículo 130 Ter, del Código Penal de Quintana Roo, en su porción normativa “en caso de reincidencia la inhabilitación será definitiva”, se propone la declaración de invalidez, que surta efectos de manera retroactiva al 7 de abril de 2021, fecha en que entró en vigor la norma impugnada, tales efectos invalidantes, producirán sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutivos de este asunto al Congreso del Estado de Quintana Roo.

Finalmente, se propone notificar también al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, a los Tribunales Colegiados y Unitario Vigésimo Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. Sería todo, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Tiene la palabra el Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchas gracias, Ministra Presidenta. Yo solamente le sugeriría al ponente y al Pleno —si es el caso—, extender la invalidez decretada al artículo 130 Bis, tercer párrafo, en la porción normativa que indica “en caso de reincidencia la inhabilitación será definitiva” porque contiene exactamente el mismo vicio de invalidez que acabamos de declarar inconstitucional. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Como decida el Pleno, me parece, yo no tendría inconveniente en hacer la extensión, pero me parece que no... va a hacer difícil encontrar una relación de subordinación o dependencia con la norma anterior, porque es un tipo penal distinto al 130 Ter, pero, como opine la mayoría de este Pleno, yo con mucho gusto extendería los efectos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Tome votación, por favor, respecto de los efectos, que en general son los de siempre, y sobre específicamente, la extensión de invalidez que propuso el Ministro González Alcántara. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Perdón, Ministra Presidenta. ¿Se va a someter a votación el proyecto original? ¿O está aceptada por el Ministro ponente la propuesta del Ministro González?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Él comentó que no tiene inconveniente que lo que decida la mayoría, entonces, por eso estamos poniendo a votación el proyecto original que son lo que normalmente contiene los efectos en este tipo de sentencias y específicamente, la propuesta del Ministro González Alcántara, de extensión de efectos, nada más, estoy de acuerdo o no con la extensión de efectos y ya quedaría. Tome votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto y a favor de la extensión de efectos.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra de los efectos y en contra de la extensión de invalidez.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor del proyecto, en contra de la extensión.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor de la extensión también.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra de la extensión de efectos, y también me separo de lo que se señala en el párrafo 87 del proyecto, en el sentido de que “y en el entendido de que la anterior redacción perdió vigencia precisamente con la norma aquí analizada”. Yo no comparto esa afirmación.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra de la extensión.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto, en contra de la extensión propuesta en este caso.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra de la extensión.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto y en contra de la extensión.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: En los términos del Ministro Pardo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por lo que se refiere a la propuesta de efectos, en términos generales, existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta, con voto en contra del párrafo 87 del señor Ministro Pardo Rebolledo y de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández; con voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa; y por lo que se refiere a la propuesta de extensión, sólo tres votos a favor de éste.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: QUEDARÍAN APROBADOS LOS EFECTOS EN ESOS TÉRMINOS.

¿Hubo cambio en los resolutivos?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Consulto a ustedes ¿Los podemos aprobar en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: QUEDAN APROBADOS LOS RESOLUTIVOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y, EN ESTE SENTIDO, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.

Dé cuenta, por favor.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, Y GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Ríos Farjat y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Señoras Ministras, señores Ministros, como recordarán, en la sesión pasada de 13 de Marzo iniciamos la discusión de este asunto y, dada su relevancia

y novedad, acordamos dejarlo en lista a fin de abrir un espacio para su reflexión.

En este sentido, pediría a la Ministra ponente que nos presente el tema 3, con las distintas razones que plantea y la atenta nota que tuvo a bien circularnos previamente. Tiene la palabra, por favor.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con gusto, Ministra Presidenta. Como ya se señaló, este tema quedó pendiente en la pasada sesión de 13 de Marzo para poder reflexionar sobre si el Congreso de la Unión puede establecer un régimen especial de responsabilidades administrativas para los funcionarios de la Fiscalía. Al respecto, como ya mencionó la Ministra Presidenta, circulé a todos ustedes una nota con mis comentarios.

Después de reanalizar el tema y de revisar la discusión de este Pleno, llegué al mismo sentido de declarar inválidos los artículos impugnados, aunque por consideraciones distintas a las presentadas en el proyecto originalmente puesto a su consideración.

Primeramente, agradezco las amables observaciones sobre la inaplicabilidad de los precedentes invocados en el proyecto que hacen referencia a la competencia de los Congresos locales para legislar en la materia. Como habíamos señalado, no eran las razones fundamentales de la propuesta inicial, pero había un diálogo con estos precedentes; sin embargo, me parece que dadas las observaciones y la discusión queda una propuesta de la que me siento más convencida.

Y como adelanté en el memo enviado a sus ponencias, propondría entonces suprimir estos precedentes que invocábamos, pues, en efecto, aquí tenemos al propio Congreso Federal estableciendo un mecanismo de responsabilidades al organismo constitucional autónomo.

Por lo tanto, para establecer un parámetro de regularidad constitucional partiría de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Política del país, que dispone un régimen general y homogéneo de responsabilidades para los servidores públicos, con la única excepción de los miembros del Poder Judicial de la Federación, quienes se ciñen a un régimen distinto.

Aquí no se ha puesto en duda que el Congreso tiene facultades para establecer disposiciones relacionadas con las responsabilidades de los servidores públicos de la Fiscalía; sin embargo, de esa premisa surgen dos cuestionamientos fundamentales para esta discusión. El primero es: ¿Deben regularse todas estas reglas a través de la Ley General? Y, de ser el caso, el hecho de que la ley que regula al organismo constitucional autónomo incorpore un conjunto de disposiciones relacionadas ¿genera un régimen de excepción al Título Cuarto Constitucional? Desde mi óptica, no es así, hablar de regímenes especiales de responsabilidades administrativas no implica indefectiblemente desconocer el contenido de la Ley General.

Considero que la idea de especialidad también puede abordarse desde la perspectiva de la complementariedad en donde existe un parámetro que permite la posibilidad de que se regulen aspectos específicos para determinados servidores públicos, siempre y

cuando estos asuntos, estos temas, no hayan sido ya desarrollados en una Ley General, porque, de lo contrario, perdería vigencia el Título Cuarto de la Constitución al que me he estado refiriendo.

Siendo así, puedo entender que el Congreso Federal haya considerado las particularidades de las personas servidoras públicas de la Fiscalía para regular la suspensión sin goce de sueldo, o bien, para implementar medidas específicas de carácter económico en caso de reincidencia; también la necesidad de definir conductas específicas de responsabilidad acordes con las funciones de la policía ministerial, peritos, analistas; sin embargo — como adelanté—, voy a sostener la propuesta de invalidez de las normas impugnadas, porque de la lectura integral de los artículos cuestionados por la comisión accionante, desprendo que el Congreso no reguló situaciones particulares adicionales —y subrayo adicionales— para las personas servidoras públicas de la Fiscalía, sino que empalmó un sistema propio que, según el artículo 79 de ese ordenamiento, se complementará y suplirá con las disposiciones de la Ley General.

Por estas razones, la propuesta concluye que el Congreso de la Unión no podría prever de manera íntegra para la Fiscalía las causas de responsabilidades, sus sanciones, ni reincidencia, ni un procedimiento, pues esto ya se encuentra en la Ley General y le es directamente aplicable.

No se trata, entonces, de un principio de especialidad que pudiera ser invocado en aplicación a lo que la Ley General no regula. Por ello, la configuración prevista por el legislador —me parece,

respetuosamente—, que sí genera una distorsión en el sistema que vulnera directamente el Título Cuarto de la Constitución Política del país. En eso consiste la propuesta, Ministra Presidenta. Es cuanto hasta este punto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Tiene la palabra el Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. No quisiera empezar sin antes agradecer a la Ministra ponente y a su equipo, la amabilidad de recoger las observaciones que externamos el pasado 13 de marzo, pero también aprovecho esta intervención para decir que estoy a favor de declarar la invalidez de las normas impugnadas.

En mi opinión, la Constitución Federal, en sus artículos 102, 108 y 109, faculta al Congreso de la Unión para emitir un régimen complementario de faltas administrativas específicas para la Fiscalía, aunque únicamente para el personal que se encuentre relacionado de manera directa con las funciones de procuración de justicia.

Para evitar distorsiones contrarias a la Constitución Federal, este régimen complementario no puede contradecir el sistema establecido ya en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, específicamente en los aspectos relativos a las faltas y su calificación de las autoridades, las sanciones o en los procedimientos respectivos, pues todo ello está íntimamente relacionado.

A partir de esas consideraciones, estoy a favor de invalidar el sistema normativo impugnado, pues —entre otras razones—, establece faltas específicas del personal administrativo, el cual no se relaciona directamente con las funciones de procuración de justicia, así como desarrolla un procedimiento para el personal sustantivo que se aparta, en diferentes aspectos, de la Ley General. Éstas y otras razones las desarrollaré en un voto concurrente. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Alcántara. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señora Ministra Presidenta. De entrada, agradezco la buena voluntad de la señora Ministra Ríos Farjat para llegar a un consenso en torno a las diversas dudas que se plantearon en la sesión pasada del 13 de marzo de 2023 en esta acción de inconstitucionalidad, reflejan la disposición de la señora Ministra para enriquecer la deliberación pública con la que debe contar todo órgano jurisdiccional en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

La propuesta modificada establece límites a la actividad legislativa en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en el sentido de que la Ley Orgánica o cualquier Ley Federal secundaria con la excepción que ya señaló la propia Ministra debe seguir las bases contempladas en la Ley General, la Ley Orgánica o Ley Federal de que se trate, debe ser congruente o seguir los procedimientos previstos en la Ley General. La Ministra ponente considera que los artículos 71 a 79 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República deben considerarse

inconstitucionales, pues alteran el Sistema General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que únicamente ofrece adaptar los argumentos del proyecto para hacerlos congruentes con el parámetro modificado.

En este sentido, una vez que he analizado con detalle las participaciones de las señoras Ministras y los señores Ministros, — con todo respeto— estoy de acuerdo con la propuesta modificada por la Ministra ponente, consistente tanto en adoptar el parámetro de regularidad como declarar la invalidez de los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, considerando oportuno aclarar, que desde este momento, considero que la Constitución no permite establecer un régimen especial de responsabilidades administrativas para los servidores públicos de la Fiscalía General de la República, pues aun cuando no descarto la posibilidad de que el Legislador Ordinario Federal establezca algún tipo de régimen complementario de responsabilidades administrativas por cuanto a alguna infracción que requiera una descripción más específica o un tipo de sanción que atienda a determinadas particularidades, lo cierto es que el sistema normativo impugnado presenta una serie de discrepancias e incompatibilidades en la clasificación de conductas graves y no graves en relación con la Ley General; así como una variación de las sanciones a aplicar y el procedimiento respectivo, lo que —para mí— lo vuelve inconstitucional como correctamente lo sostiene el proyecto.

De los trabajos legislativos que dieron origen al actual artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución General reformado mediante decreto publicado el 27 de mayo de 2015, en particular, el Dictamen

de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 26 de febrero de 2015, advierto que la facultad otorgada al Legislador Federal para expedir una Ley General de Responsabilidades Administrativas fue concebida como una amplísima competencia para codificar, en un único ordenamiento, las conductas que constituyen faltas cometidas por servidores públicos; no obstante esta idea de operar a nivel nacional un sistema homogéneo a partir de lo establecido en una ley con aplicabilidad directa de todos los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano, lo cierto es que, del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Anticorrupción y Participación Ciudadana de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, se desprende que la emisión de una Ley Marco sobre la materia tampoco descartaba la posibilidad de que el Legislador Ordinario previera otras conductas que también podrían ser consideradas faltas administrativas, atendiendo a la naturaleza y las circunstancias específicas de las funciones desempeñadas por los servidores públicos; sin embargo, a partir de lo anterior, es posible concluir que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue otorgar una amplísima facultad al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, además, el otorgamiento de tal competencia fue concebida para determinar las infracciones básicas, sin vedar a la Federación y a las entidades la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno, deban ser reguladas por la legislación federal o local, sin desconocer, desde luego, los aspectos subjetivos o adjetivos determinados en la Ley Marco. Desde esta perspectiva, y a la luz de lo establecido en los artículos 102, Apartado A y 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución

General, estimo que puede resultar constitucionalmente válido que el legislador federal ordinario, en ejercicio de una competencia residual, y en atención a la naturaleza del órgano en cuestión, emita una ley que pretenda complementar, mediante un régimen especial de responsabilidades, el marco general establecido en la ley general de la materia, por supuesto, —y aquí es para mí lo relevante— sin que esa legislación pueda modular o distorsionar el sistema básico previsto en la Ley Marco. En tal sentido, coincido con la Ministra ponente en cuanto a que puede resultar válido que el Congreso de la Unión considere pertinente adoptar medidas específicas, atendiendo a las características particulares de la función desempeñada por determinados servidores públicos pertenecientes a la Fiscalía General de la República, siempre que las infracciones y sanciones se clasifiquen y sujeten a los procedimientos de sustanciación de la ley general y, además, siempre y cuando este régimen sancionatorio sea consistente con la ley general. En tal sentido, si bien estimo que podría resultar válido el establecimiento de un régimen complementario de responsabilidades administrativas, por cuanto a infracciones y sanciones, la ley general no autoriza a regular una especie de régimen de excepción para dicho órgano constitucional autónomo o un sistema que distorsione la homogeneidad pretendida en esta materia a través de la ley general.

En el caso, la Ley General de Responsabilidades Administrativas es, como su nombre lo indica y su naturaleza lo determina, una ley general, es decir, una Ley Marco encargada de distribuir competencias y sentar las bases generales aplicables para todo el país, con el fin de establecer un sistema homogéneo. En este sentido, coincido con la premisa del proyecto modificado, en cuanto

a sostener que la producción normativa que el Congreso de la Unión o alguna legislatura emita, debe ser coherente con las normas básicas de la ley general, sin poder modularlas o alterarlas.

En el presente caso, los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, vistos como un sistema normativo, contienen un régimen especial de responsabilidades para las personas servidoras públicas de dicho órgano que, en términos generales, tienen discrepancia en la clasificación de conductas graves y no graves, relacionadas con lo que dispone la ley general, así como una variación de las sanciones a aplicar, incluso, del procedimiento a seguir. Consecuentemente, estoy de acuerdo con el proyecto modificado, por virtud de la nota que nos hizo llegar la señora Ministra ponente, y considero que debe declararse la invalidez del sistema normativo previsto en los artículos del 71 al 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República. Es cuanto, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Aguilar. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. De igual manera, agradezco a la Ministra ponente Margarita Ríos Farjat, el envío o el planteamiento de esta nueva propuesta.

Si bien ya hice un pronunciamiento en la sesión previa pública del pasado 13 de marzo, a partir de las valiosas aportaciones de las señoras Ministras y Ministros, así como la propuesta circulada por la Ministra ponente, procederé a fijar mi posición.

Desde mi perspectiva, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 102, Apartado A, 123, Apartado B, fracción XIII y 109 de la Constitución Federal, coincido en que el Congreso de la Unión cuenta con una habilitación para diseñar un régimen de responsabilidades administrativas especial, aplicable a las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República.

Lo anterior implica que el Poder Legislativo está facultado para desarrollar un catálogo específico de faltas administrativas, vinculadas con las funciones propias de la Fiscalía y establecer sanciones aplicables, de manera complementaria, a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De esta manera, dicho régimen especial implica una coexistencia con la regulación de dicha ley, pues la propia naturaleza de las leyes generales trae consigo que incidan válidamente en todos los órdenes jurídicos, ya que son emitidas por el Congreso a partir de cláusulas constitucionales de ejercicio obligatorio, en este caso, el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal.

En ese sentido, coincido con las consideraciones hechas por la Ministra ponente, toda vez que el parámetro, a partir del cual, deben analizarse las normas impugnadas, es el previsto en el Título Cuarto de la Constitución Federal. En la acción de inconstitucionalidad 260/2020, resuelta el 11 de julio del 2022, la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno, coincidimos en que dicho Título establece las bases mínimas que debe observar todo régimen de responsabilidad administrativa, tales como las sanciones a que dan lugar las faltas administrativas consistentes en amonestaciones,

suspensiones —entre otras—, así como la necesidad de distinguir entre faltas graves y no graves. Así, la especial naturaleza del régimen administrativo sancionador, previsto en la Ley de la Fiscalía, puede coexistir con el regulado en la Ley General en la Materia y ambos deben respetar el principio de seguridad jurídica.

De lo anterior, en mi opinión, resulta válido que la Ley de la Fiscalía remita en sus disposiciones a la Ley General, así como que la misma sea supletoria de dicho ordenamiento; no obstante, por lo que hace a las disposiciones impugnadas, advierto que estas son incompatibles con el parámetro de regularidad precisado, pues, en primer lugar, las normas impugnadas no distinguen entre faltas graves y no graves, cuestión que contraviene directamente el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal y que impacta directamente en todo el diseño del capítulo impugnado.

En segundo lugar, considero que las referidas disposiciones, vulneran el principio de seguridad jurídica, que debe permear entre los sistemas de responsabilidades administrativas para lograr su eficaz coexistencia y plena complementariedad. Lo anterior, ya que esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, radica en el pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sus consecuencias, es decir, implica el inequívoco conocimiento del resultado que provendrá de la eventual aplicación de las normas.

En esas condiciones, como lo precisa el proyecto, el artículo 72, fracción III impugnado, establece la suspensión del empleo, cargo o comisión, hasta por noventa días, mientras que en la Ley General

prevé un período de uno a treinta días naturales. De igual forma, el artículo 74 impugnado dispone que en los casos de reincidencia se impondrá una multa y que se considerará reincidente a la persona servidora pública que habiendo sido declarada responsable, mediante resolución administrativa firme, dentro del plazo de cinco años contados a partir de la fecha de dicha resolución, vuelva a realizar la misma conducta u otra que merezca sanción por responsabilidad administrativa. Ello se contrapone a lo dispuesto en la Ley General, la cual considera reincidente, a quien, habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo, sin que limite lo anterior al plazo de cinco años a partir de la primera sanción.

Asimismo, el procedimiento diseñado en el artículo 77 de la Ley de la Fiscalía, difiere del regulado en la Ley General, pues no dispone la calificación de la conducta como grave o no grave, una vez concluida la investigación, tampoco la elaboración del informe de presunta responsabilidad y reduce el periodo para que las partes formulen alegatos.

Reitero, que lo anterior, no implica que la Ley General sea el parámetro de regularidad con el cual deba contrastarse la ley impugnada; sin embargo, la coexistencia de dos regímenes debe garantizar el respeto al principio de seguridad jurídica, contenida en el artículo 16 constitucional, lo que no ocurre en el presente caso, pues no resulta previsible para la persona servidora pública determinar cuáles serán las consecuencias de sus actos u omisiones.

En consecuencia, tomando en consideración que los artículos 71 a 79 conforman un sistema normativo y con base a las razones expuestas, comparto la inconstitucionalidad de las normas que propone el proyecto y profundizaré respecto de ellas en un voto concurrente. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Ortiz. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra Presidenta. Yo también agradezco mucho la nota que nos envió la Ministra ponente, creo que fue muy productivo el abrir este receso para que reflexionáramos todos, puesto que es la primera ocasión donde tenemos una Ley Federal o emitida por el Congreso Federal, con un régimen paralelo de responsabilidades administrativas.

Yo vengo de acuerdo con el proyecto, yo vengo de acuerdo con el proyecto y agradezco mucho —insisto— a la Ministra ponente porque entiendo que se cambiará ese parámetro en el engrose para que nuestro parámetro sea fundamentalmente la Constitución. No voy a ser muy largo aquí porque coincido con quienes me han precedido en el uso de la palabra. El Título Cuarto de la Constitución, que es el que prevé el régimen de responsabilidades, primero, define quiénes son servidores públicos para efectos de responsabilidades y ahí señala todo un listado —no voy a hacer exhaustivo en eso—, incluye los miembros del Poder Judicial Federal, los miembros de la Administración Pública, etcétera, así como todos los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía constitucional, es decir, no hay ninguna exclusión o referencia específica a la Fiscalía.

Posteriormente, el artículo 109 trae los tipos de responsabilidades, el artículo 1º, la responsabilidad política, —perdón— fracción I, del artículo 109; la responsabilidad penal, en su fracción II; en su fracción III, está la responsabilidad administrativa, y aquí sí dice con toda claridad: “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos —todos aquellos que mencionamos— por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse al desempeñar sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, —aquí están las sanciones— así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones [...]. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior [...] y los órganos internos de control, o por sus homólogos de las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. —Es decir, los contenciosos administrativos, federal y local— Las demás faltas [...], serán conocidas y resueltas por el propio órgano interno de control”. Abrevemente un paréntesis, el párrafo siguiente sí trae una excepción y es el que se refiere al Poder Judicial de la Federación, éste sí tiene un texto expreso en materia de responsabilidad que dice que: “Para investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, —a pesar de que somos servidores públicos conforme a la definición— se observará lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución [...]”, es decir, en el artículo 94,

lógicamente viene el Órgano Consejo de la Judicatura Federal, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de donde ha derivado, lógicamente, la potestad también constitucional de emitir acuerdos generales para las responsabilidades sustantivas del Poder Judicial, o sea, eso significa que el propio Poder Judicial aplica también la Ley de Responsabilidades, excepto en la parte — digamos— sustantivas, entonces yo creo que el parámetro constitucional, perdón, también no omito señalar que artículos posteriores, el artículo 113 crea todo un sistema nacional de anticorrupción, que fue la novedad en esta reforma constitucional. Y en esa misma fecha —y yo sí creo que hay reserva de fuente a la Ley General— señaló el artículo 73, en su fracción XXIX-V: “Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órganos de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.”, que ya dijimos, 109 nos dijo: las no graves, órganos internos; las graves, estableció como autoridad competente los tribunales contenciosos administrativos, a los que también los dotó de autonomía y ordenó su creación en el 116, para aquellas entidades que no lo tuvieran.

En ese sentido, me parece —a mí— que es muy claro o, más bien, no es nada claro el que pueda haber un fundamento que permitiera a la Fiscalía tener un régimen paralelo o distinto del régimen general de responsabilidades. Y ahí yo, respetuosamente, es una petición que yo le dirigiría a la Ministra ponente —que es en lo que difiero—, en lo único que difiero de su nota es que hablemos de

complementariedad, es decir, que sí se va a poder complementar conforme al principio de especialización. Bien lo dice ella: aquí no se complementa, aquí se traslapa, en eso estoy totalmente de acuerdo, pero yo no estoy tan seguro que podamos estar complementando estos regímenes porque, entonces, cada vez que venga una ley federal y que establezca un régimen, vamos a tener que estar viendo qué sí es competente con la Ley General y qué no es competente.

Yo sostendría o me quedaría con el criterio mayoritario —y ahorita digo por qué es mayoritario—, en el sentido de que no pueden, las legislaturas locales y, en este caso ni la federal, variar las responsabilidades o los tipos penales o, mucho menos, los procedimientos y sanciones que ya están establecidas en el sistema anticorrupción en su conjunto. Yo decía “por mayoría” porque yo he sido de los pocos que —y me he quedado siempre en minoría— he señalado que por una redacción que trae el dictamen del Constituyente Permanente cuando se reformó el 109, señaló que podían haber tipos de responsabilidad, pero solamente tipos específicos de responsabilidades que las entidades o gobierno federal pudiera completar, pero solamente eso; sin embargo, he sido minoritario, entiendo que el criterio mayoritario es no alterar el sistema establecido.

Ahora bien, por eso, —perdón— yo nada más el matiz de decir: bueno, puedes completar mientras no se contraponga, yo de esa parte me separaría, no veo, de la lectura del Texto Constitucional y con la excepción del Poder Judicial Federal, un sistema emitido por una ley federal que pueda desarrollar un sistema de responsabilidades. Creo que hay una confusión, y lo digo con todo

respeto para el Legislativo —para quien legisló en esta materia—, es muy distinto el régimen disciplinario y el régimen de carrera, que estas leyes, lo de la que antes fue la Procuraduría General, como hoy la Fiscalía; sin embargo hoy, mezclado —lo digo con mucho respeto— con bastante desorden, una cosa muy distinta es el régimen disciplinario para los policías, los agentes del ministerio público y los peritos que tienen que ver con la carrera, los requisitos de acceso y de permanencia, y déjenme decirles que esta misma ley, la Ley de la Fiscalía, por ejemplo, trae como requisitos para permanecer, a los de carrera —entre otros—, son varios de permanencia: “Cumplir con las obligaciones que les impongan las leyes respectivas y demás disposiciones aplicables”, es decir, legalidad, entonces, esto está o no está en la ley general, es un requisito para permanecer, si un ministerio público comete un error voluntaria o involuntariamente y no integra debidamente una carpeta de investigación, claro que va a estar sujeto a un régimen diferenciado, precisamente, una responsabilidad administrativa eso puede ser, precisamente, aquello que tiene que ver con las reglas de comportamiento disciplinario que tienen tanto ministerios públicos, como policías y como peritos, siempre han convivido, una cosa es el régimen de responsabilidades administrativas, recordemos cuáles son los tipos penales allá, es peculado, es el utilizar los bienes para fines distintos a los de su objeto, es conflicto de interés, es intervenir en la contratación de parientes, es, todos esos tipos penales que están en la ley de responsabilidades no tienen nada que ver con estos regímenes disciplinarios de un policía, un agente del ministerio público o un perito.

Déjenme, nada más señalarles cómo esta ley de la fiscalía trae su capítulo octavo, terminación de las relaciones de la fiscalía con su

personal, y empieza, claro, renuncia, incapacidad permanente, tres, destitución en los términos que señale la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la presente ley, perdón, pero un policía que no sale, es favorable en el control de confianza toxicológico, también es causa de remoción sin tener que ir a la Ley General de Responsabilidad Administrativa porque son requisitos de ingreso y de permanencia y régimen disciplinario en estos tipos de carrera, pero sólo ahí señala la ley general, pero luego sigue “inhabilitación, remoción, consecuencia del procedimiento correspondiente”, bueno ya lo dice, “muerte, jubilación, etcétera”; entonces, bien lo dijo la Ministra ponente, esto es, se hizo una amalgama en cuanto al régimen de responsabilidad administrativa, que está en la ley general y que le corresponde a la OIC investigar y si es grave, conforme a los tipos de la ley general, llevarlo al tribunal de justicia administrativa, y otra cosa serían las posibles irregularidades en que incurran los servidores públicos de carrera en estos aspectos específicos que tienen que ver con su especialización, es decir, no tienen por qué ser incompatibles lógicamente porque el OIC no es el que se encarga de estar viendo si un policía o un agente del ministerio público pasó o no pasó sus exámenes toxicológicos o si integró o no integró bien la carpeta de investigación porque el OIC no tiene esa especialización.

Entonces, creo que aquí, y por eso yo voy a estar de acuerdo con el proyecto, se crea un sistema totalmente paralelo, se excluye al tribunal y quiero ser muy claro, porque, además, la ley, además, excluyó a los titulares, a todos los titulares de las fiscalías que a los que no considera ni del régimen de carrera administrativa ni del régimen de carrera sustantiva, dice, son aquellos nombrados y removidos libremente y aplica la ley de responsabilidades o no

aplica, ésta no les aplica, esto que acabo de leer, entonces, y la Ley General de Responsabilidades Administrativas para esos funcionarios.

En suma, me parece, a mí, que, perdón, yo estoy totalmente de acuerdo con el proyecto, el parámetro, para mí, es muy claro, la Constitución no permite una excepción, el régimen aplica, pero yo creo que hay, perdón, y que la confusión está o estuvo en no diferenciar lo que es los sistemas de carrera —perdón— con su régimen específico, yo no diría de responsabilidad administrativa son cosas distintas, los requisitos de ingreso, de permanencia de exactamente que verifica las unidades de asuntos internos de esas instituciones para que estos agentes cumplan con la parte sustantiva, independientemente de que si se llevan una computadora, entonces, entra el OIC y, entonces, sí son sujetos de responsabilidad administrativa, por eso yo dije al principio que ~~como~~ aun cuando el Poder Judicial Federal sí tiene esta excepción también aplicamos la Ley General de Responsabilidades, no en la sustantiva, para eso está el Consejo de la Judicatura Federal para la vigilancia y disciplina, pero sí para el resto de las responsabilidades administrativas que podemos cometer como servidores públicos. Yo por eso estaré de acuerdo con el proyecto, pienso que es inconstitucional el régimen y solamente yo sí me separaría en esa parte de que pueda haber una complementariedad. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta, con su permiso. Yo también agradezco este espacio

para reflexionar sobre un tema que me parece que es esencial, también la nota que envió la Ministra ponente, que hemos revisado cuidadosamente; sin embargo, y respetuosamente no comparto la declaración de invalidez de los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, toda vez que el acto reclamado, en este caso, el artículo 71, por ejemplo, al establecer que las personas servidoras públicas de la fiscalía general estarán sujetas al régimen de responsabilidad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a las disposiciones especiales que establece la ley reclamada, debe entenderse en el sentido de que solamente al personal administrativo de dicha fiscalía le es aplicable el régimen legal previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero no así al personal del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva, es decir, a ministerios públicos, peritos y agentes de la policía ministerial, ya que estos se rigen por sus propias leyes, en términos de la fracción XIII del apartado b) del artículo 123 de la Constitución General, la cual le permite al Congreso de la Unión diseñar un régimen especial y diferenciado del resto de los servidores públicos de la propia Fiscalía y, lo anterior, se corrobora, incluso, con lo dispuesto en los artículos 40 a 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales establecen las obligaciones específicas para los integrantes de las instituciones de seguridad pública y con lo que prevé en su artículo 44, el cual expresamente establece que la legislación federal y de las entidades federativas establecerán las sanciones aplicables al incumplimiento de los deberes previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los procedimientos y los órganos competentes que conocerán de ellos, también las sanciones que se

le aplicarán, que al menos consistirán en amonestación, suspensión y remoción.

Consecuentemente, considero que los artículos 71 al 79 solamente desarrollan un sistema sancionatorio congruente a lo que dispone la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual sólo es aplicable al personal que realiza funciones sustantivas y no meramente administrativas, por lo que reitero mi voto en contra del proyecto y por que se reconozca la validez. Gracias, Ministra Presidenta.

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

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, Presidenta. Voy a tratar de ser breve porque en la sesión pasada expuse con amplitud mi punto de vista sobre este tema y, en atención a la economía del tiempo del Pleno, voy a tratar de no repetirme.

Sigo estando en contra del parámetro de regularidad constitucional que se nos presenta, si bien se supera la cuestión de las legislaciones locales, me parece que el fondo de las críticas que yo planteé siguen siendo válidas. Primero, contrario a lo que se ha dicho aquí, yo no veo ninguna claridad en que haya un precepto constitucional del cual se desprenda que es constitucionalmente inválido que haya un régimen de responsabilidades administrativas especial para la Fiscalía General de la República. Tampoco veo que haya una reserva de código o de fuente o ley, en relación con este tema, ni tampoco me parece que cuando el 109, fracción III, lo que

hace es establecer una ley general que distribuya competencias entre los diversos órdenes de gobierno, se puede desprender que se deja sin eficacia a los artículos 102, Apartado A, de la Constitución, que constituye el fundamento de la Ley de la Fiscalía y el 103, 123, Apartado B, fracción XIII, ambos de la Constitución General.

A mí me parece, que un régimen especial previsto para la Ley de Fiscalía, no excluye el régimen de responsabilidades de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. También, no sé, ¿Cuál es el fundamento para decir que están excluidos los titulares? El artículo 70 dice: “A la persona titular de la Fiscalía General le serán aplicables los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, en los términos que dispone la Constitución, la persona titular de la Fiscalía General, así como todas las demás personas servidores públicas de la Fiscalía General, con independencia de la relación jurídica que establezcan con la misma, estarán sujetas a las responsabilidades administrativas a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.

Desde mi punto de vista, me parece claro que es posible, no sólo posible, sino me parece que esa es la interpretación constitucionalmente válida que haya un régimen dual de responsabilidades administrativas, un régimen especial para la Fiscalía y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que también se aplica.

Y desde mi punto de vista, claramente, si se trata de una falta grave en caso de una antinomia, tendrá que prevalecer la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluyendo la competencia del

Tribunal Federal de Justicia Administrativa y en caso de faltas no graves, la competencia será para el régimen especial. Yo creo que, de esta manera se armoniza adecuadamente el marco constitucional de tener una Fiscalía General de la República con un régimen especial que deriva de su propia naturaleza y autonomía y un régimen general que se puede combinar adecuadamente. Yo por eso, estaré por la validez de los preceptos y en contra del proyecto, porque, reitero, a pesar del esfuerzo plausible que se hace, las críticas que sostuve en la primera propuesta, me parece que no son superadas. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Zaldívar. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. Desde luego, que este nuevo espacio de reflexión nos ha permitido a todos redimensionar exactamente el tema y en dónde se encuentra el planteamiento que hace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, buscando la invalidez de estas disposiciones. En realidad, esto llevó a una modificación en la medida en que el parámetro originalmente utilizado para analizar los planteamientos utilizaba como un referente, ejercicios jurisdiccionales ya resueltos en donde este Alto Tribunal, tuvo la oportunidad de contrastar un régimen de competencias, a partir de distintos cuerpos legislativos productores, entre lo que era el Congreso de la Unión y las entidades federativas, razón esencial de existencia de las leyes generales.

La dificultad surgió en la discusión inicial, pues en lo que teníamos frente a nosotros, no era una distinción de órdenes normativos, las

legislaciones aquí contrastadas provienen del mismo órgano legislativo: Congreso de la Unión; unas contenidas en una ley general, cuyo fundamento es el artículo 73, fracción XXIX, apartado quinto, en el que se faculta al Congreso para expedir precisamente eso, la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en contraste, con una Ley Federal expedida en el ejercicio de facultades generales de carácter normativo, específicas, a un orden administrativo, si bien incluso autónomo pero específico. Las razones de la iniciativa expresan la necesidad de tener un régimen diferenciado del general, considerando la especificidad de las atribuciones.

La propuesta hoy, entonces, a partir de considerar que el legislador es el mismo, se sostiene sobre la base de la existencia de una Ley General, que de algún modo impide la posibilidad de alguna ley especial, en esta materia. Yo no compartiría la invalidez de este capítulo completo, de Faltas Administrativas y sus Sanciones, bajo la premisa de que es intransitable para el Congreso, mediante una Ley Federal, posiblemente dar un régimen diferenciado del que establece para todo servidor público la Ley General, pudiera alguna de estas disposiciones tener sí un vicio, si lo podemos detectar por su propios méritos, más no derivado del origen de la normatividad que la contiene.

También, coincido con lo que aquí ya se ha expresado, el fundamento para poder tener una normatividad distinta, no para cualquiera, sólo para aquellos en donde la Constitución ha considerado diversos tratamientos, deriva precisamente del artículo 123 constitucional, cuyo Apartado B, fracción XIII, establece un régimen profundamente distinto del que compete a cualquier otro

servidor público, incluyendo restricciones constitucionales de modo abierto, frontal.

Esta disposición establece “que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes” y más adelante establece incluso qué puede suceder quien no cumpla con los deberes y se dice esta disposición particularmente en esa expresión “podrán ser removidos al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones”.

Esa responsabilidad surgió, precisamente, de una normatividad derivada de sus propias leyes, no cualquiera, no puede ser la de cualquier órgano del Estado, tienen que ser militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales.

Esta disposición —a mí— me permite entender que puede haber un régimen diferenciado respecto de las responsabilidades e incluso hasta de las sanciones, pues no gozan de determinados otros derechos, simplemente por incurrir en una de esas responsabilidades, la propia Constitución establece una remoción en donde no da oportunidad a repararla mediante ningún otro juicio y aplica la retroactividad de las disposiciones, al establecer que no se cumplan los requisitos o se cometan responsabilidades al momento de la separación.

Bajo estas nuevas circunstancias, yo no consideraría que sólo porque se le llame Ley General o Ley Federal, si provienen del mismo órgano legislativo, pudieran tener un vicio limitante sobre la

base de una reserva, para mí no existe esta. La Constitución abre la oportunidad de existir leyes que tengan esta misma característica, siempre y cuando se trate de las personas a las que la propia Constitución se refiere.

Insisto, podré coincidir con el proyecto en la invalidez de algunas de las disposiciones aquí cuestionadas, pero no por el motivo de su fuente, me parece que la Ley Federal que las contiene por sí misma no las vuelve inconstitucionales y en ese sentido, me separaría de la disposición que pudiéramos llegar a establecer en este proyecto sobre el tema de la imposibilidad del legislador de establecerlas a través de una Ley Federal, creo tiene sustento constitucional y no advierto razón alguna de invalidez por ese motivo. Gracias, señora Presidente.

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

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Tradicionalmente, en el derecho constitucional se ha clasificado o se han dividido las jerarquías de las normas jurídicas como, primero la Constitución y después las normas federales y las locales, esa es la distribución, la más simple y sencilla; sin embargo, nuestro sistema jurídico ha sido totalmente rebasado; y en este caso, lo vemos, ese artículo 133, viene desde la Constitución Norteamericana, fue copiado casi literalmente, y lo vemos en esta situación —o sea— decimos este, no... como dice, señala el proyecto de la Ministra ponente, no digamos que es complementario, no, es una Ley General en un caso, y en el otro estamos, entramos en conflictos, porque son leyes federales,

fuentes distintas ¿Cuál es la diferencia entre una Ley General y una Ley Federal? ambas son resultado de la actividad legislativa del Congreso de la Unión.

En realidad, lo que ha sucedido es que tenemos distintas leyes ya nacionales, tenemos un estrato más, tenemos el estrato nacional y tenemos un estrato federal y un estrato local; en el estrato nacional se encuentra obviamente la Constitución Federal, y luego, tenemos las leyes generales, leyes generales que no, es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la ley, el Código Nacional de Procedimientos Penales, sobre todo en materia penal, por las necesidades en materia de seguridad que tenía el país —que tiene, sigue teniendo—, también tenemos la de desaparición forzada, Ley General; la de trata, Ley General de Trata. En que se hace precisamente una... es una complementariedad, como bien señala, y sí estoy de acuerdo con la Ministra ponente en el ejercicio de las funciones, el que se remita supletoriamente, pues ahorita no hay una contradicción, no es inconstitucional, en realidad es inconstitucional por otras razones como señala el proyecto; pero no en razón de que sea una Ley General la que remita a una Ley Federal, que eso lo vemos en cantidad de situaciones y esa es el trazo común, de las leyes generales que se encuentran —podríamos decirlo— en un estrato nacional. Entonces, estoy de acuerdo con el proyecto como está presentado por la Ministra ponente, que habla de manera complementaria. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Ortiz. Yo estoy de acuerdo con el sentido de la propuesta y voy a votar por la invalidez de las normas impugnadas, pero por consideraciones

distintas. A mi juicio, la cuestión fundamental que plantea este asunto es la siguiente: si a partir del régimen de responsabilidades administrativas diseñado tanto por la Constitución como por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Congreso Federal tiene competencia para legislar en una ley federal distinta a la Ley General, regímenes especiales de responsabilidades administrativas, como en el caso se trata de la ley que estamos analizando, la ley de la Fiscalía General de la República, es decir, si existe una reserva de fuente en la materia, y si la naturaleza de órgano autónomo de la Fiscalía, cuyos miembros están sujetos a un régimen de especial sujeción en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII; y 102 apartado A, Constitucionales, constituye una excepción a esta reserva de fuente, en caso de existir.

En mi opinión, sí existe funcionalmente hablando, una reserva de fuente para legislar en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, derivado del diseño efectivamente plasmado en la Constitución y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues si bien se trata de una materia concurrente en la que las competencias legislativas y operativas, en principio, podrían participar los tres órdenes de gobierno, lo cierto es que las competencias efectivas que se pueden ejercer por esto, depende, en última instancia de su distribución efectiva mediante una ley general y, en el caso, la ley general no reservó competencia legislativa ni al Congreso de la Unión ni a las entidades federativas para establecer faltas administrativas graves y no graves, sanciones, así como procedimientos para su aplicación.

En este sentido, si el Congreso de la Unión al limitar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para cumplir con el mandato establecido en el régimen transitorio de la reforma constitucional de 27 de Mayo de 2015, no reservó competencia legislativa en materia de responsabilidades para definir esos aspectos ni al Congreso Federal ni a las estatales, se sigue funcionalmente —a mi juicio— una reserva de fuente para regular esta materia, pues el propio Congreso de la Unión en la ley general respectiva decidió no reservar competencia legislativa, ni a sí mismo ni a las entidades federativas; decisión que sólo puede ser alterada reformando precisamente la ley general.

Por lo tanto, en el momento actual, el Congreso de la Unión no tiene competencia para legislar en materia de responsabilidades administrativas en un ordenamiento distinto a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como en el caso lo hizo, tratándose de la ley que estamos analizando y, por lo tanto, yo también sostendría la invalidez de las normas impugnadas.

Lo anterior, no impide naturalmente que en las distintas leyes orgánicas y administrativas se establezcan las obligaciones y funciones propias de los servidores públicos, cuyo incumplimiento eventualmente podría constituir una infracción de las reguladas en la ley general, pero es muy distinto a definir que las distintas leyes administrativas federales o estatales, directamente, las infracciones, su gravedad, las sanciones, los procedimientos y órganos competentes, cuestiones cuya regulación se reservó y ya realizó la citada ley general, justamente, para cumplir con la finalidad de esa reforma constitucional, que no fue otra, sino homologar el sistema de responsabilidades administrativas del país,

como se advierte con nitidez del proceso legislativo de la reforma constitucional en el que, por cierto, se dijo que la finalidad era someter a ese régimen tanto a los tres poderes, de los tres órdenes de gobierno, como a los órganos dotados de autonomía constitucional —y así se dijo expresamente—, sin que de ninguna de las iniciativas ni de los dictámenes ni de la discusión se haya hecho excepción respecto de la Fiscalía General de la República, a quien sólo se aludió para incluir una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

En efecto, de esta reforma constitucional anticorrupción, dio lugar a la reforma al artículo 73, fracción XXIX-V y a diversos artículos transitorios para su implementación. De las normas constitucionales y de la intención del Constituyente plasmada en el proceso legislativo, se desprende con claridad que, primero, el objeto de la reforma fue homologar el sistema de responsabilidades administrativas del país; segundo, que el Congreso de la Unión debía emitir la ley general para distribuir competencias para establecer, entre otras cosas, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran, así como los procedimientos para su aplicación, es decir, distribuir, entre otras cosas, la competencia para legislar en esta materia. Tercero, que mientras emitía esa ley general, continuarían aplicándose las leyes federales y estatales en la materia, es decir, que dejarían de tener vigencia al ser expedida la ley general; Cuarto. Que tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados, quedaban sujetos a realizar las adecuaciones normativas que derivaran de la efectiva distribución de competencias que se realizara en la Ley General, en la que —como dije—, no les reservó competencia legislativa en

la materia, lo que se traduce funcionalmente —a mi juicio— en una reserva de fuente.

En cumplimiento al mandato constitucional, se expidió la Ley General de Responsabilidades, publicada el 18 de junio de 2016. Y en lo que tiene relevancia, se advierte que no se reservó competencia legislativa o regulatoria alguna, ni al Congreso de la Unión, ni a los Estados en la materia objeto de regulación, sino simplemente competencia operativa para investigar y sancionar responsabilidades, como se desprende del artículo 2° de la propia ley, en la que, incluso, se hace en la fracción V, se hace el régimen de excepción tratándose del Poder Judicial Federal. Ahí está establecido también en la ley.

Conforme a este régimen de concurrencia delimitado en la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas, tanto la Federación, como los Estados, carecen de competencia para legislar en materia de responsabilidades administrativas, específicamente, entre otros aspectos, en la definición de principios y obligaciones, infracciones, sanciones, competencias y procedimiento.

Respecto de las implicaciones en la falta de competencia para legislar, que en el caso deriva del régimen de concurrencia definitivamente fijado en la Ley General, yo he sostenido un criterio material, entre otras, en la acción de inconstitucional 15/2017 y acumuladas, en la que se impugnó la Constitución de la Ciudad de México. Este criterio consiste, en que el órgano incompetente carece del poder jurídico de legislar materialmente, esto es, de poder introducir nuevos contenidos o modificar los contenidos

previstos por el órgano competente; sin embargo, ello no impide que el órgano incompetente sí pueda reiterar o reproducir contenidos previstos por el órgano competente, siempre y cuando no tenga efecto normativo material; sin embargo, en el caso, el régimen de responsabilidades introducido en la Ley de la Fiscalía General de la República, no es, ni con mucho, una reproducción de la Ley General, sino un régimen distinto totalmente con la Ley General de Responsabilidades, por lo que yo votaré por la invalidez de estas normas.

No inadviento que los miembros de la Fiscalía y de las instituciones policiales están sometidos a un régimen de especial sujeción, en virtud de los artículos 102, apartado A y 123, apartado B, fracción XIII constitucionales; en virtud del cual, desde la Norma Suprema, se les imponen ciertas restricciones a sus derechos laborales para preservar la eficacia de las funciones que desempeñan, como es la preservación de la seguridad pública que exige un alto nivel de eficacia y justifica restringir, en cierta medida, algunos de los derechos de estos miembros; sin embargo, ni del 102 en el apartado, ni del 123 constitucionales, desprendo una norma que faculte al Congreso de la Unión a expedir un régimen excepcional de responsabilidades administrativas de los servidores públicos distinto del régimen previsto en la Ley General de la materia, pues solamente aluden a cuestiones laborales: que se regirán por sus propias leyes, que son más restrictivas en general, pero que deben observar ciertos principios, etcétera.

En este sentido, yo coincido con el Ministro Laynez, que al margen de las conductas que pueden dar lugar a una responsabilidad en términos de la Ley General, también tendríamos que observar que

a estos miembros específicos les son aplicables diferentes medidas disciplinarias que tienen que ver con la carrera, precisamente, tanto para ingresar, como permanecer, y esto constituye medidas disciplinarias diferentes a las que se prevén en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Y en la ley que analizamos sí existió toda una mescolanza de este tipo, aunque encontramos capítulos específicos que hablan sobre medidas disciplinarias; sin embargo, los artículos, efectivamente, impugnados en esta acción... Y yo por las razones que expresé considero que son inválidos y estaré con el sentido del proyecto, apartándome de consideraciones, y haré un voto concurrente. Tome votación, por favor... ¡Ah! Perdón, Ministra ponente... ¿Quiere decirme algo o ya tomamos votación?

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Tenía algunas reflexiones derivadas del artículo 123, apartado B, fracción XIII, que no riñen con la propuesta, creo que armonizan. Pudiera adicionarlas al engrose que circularía, y algunas reflexiones adicionales sobre la cuestión de reserva de ley; pero creo que puede tomarse votación mejor, Ministra Presidenta.

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor del proyecto modificado, con consideraciones adicionales, y con un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor del proyecto, con las consideraciones que precisé y anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

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

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: A favor del proyecto, reservándome —en su caso— un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto, apartándome de consideraciones y haría yo un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta modificada del proyecto; el señor Ministro González Alcántara Carrancá, con consideraciones adicionales y anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Ortiz Ahlf, con las consideraciones precisadas y anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Laynez Potisek, con reserva para formular voto concurrente; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de consideraciones, con anuncio de voto concurrente; voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa, del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, quien anuncia voto particular, y del señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

EN ESTE SENTIDO... COMO SE ALCANZÓ LA VOTACIÓN DE OCHO VOTOS DE LOS MIEMBROS DE ESTE PLENO, SE ALCANZÓ ESA VOTACIÓN; Y POR LO TANTO, SE DETERMINARÍA LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS IMPUGNADAS QUE ACABAMOS DE ANALIZAR. Y ASÍ QUEDARÍA RESUELTO ESTE APARTADO.

Ahora, pasaríamos al tema 4. Ministra ponente, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con gusto, Ministra Presidenta. Este tema va de los párrafos 351 a 409 del proyecto, y se integra por cuatro apartados, en los que se analiza la constitucionalidad de las correcciones disciplinarias contenidas en los artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía, a la luz de la garantía de audiencia.

En el primer apartado, se desarrolla el marco constitucional que tiene sustento en el artículo 14 de la Constitución Política del país. En el segundo apartado, se exponen las correcciones disciplinarias contenidas en el artículo 80 de la norma impugnada, las cuales consisten en la amonestación pública o privada, la suspensión temporal sin derecho al goce de sueldo hasta por tres días y el arresto hasta por veinticuatro horas, las dos primeras, esto es: la amonestación y la suspensión se clasifican en el tercer apartado como actos de molestia.

El proyecto precisa que se trata de medidas provisionales establecidas por el legislador para garantizar el correcto ejercicio de sus funciones, y no entraña en un acto privativo de carácter

definitivo que exija otorgar la garantía de audiencia previa; en consecuencia, se propone declarar la validez de los artículos 80, a excepción de la fracción II, a 82 de la ley impugnada, en relación con dichas medidas de corrección disciplinaria.

En el cuarto apartado se define a la medida correctiva restante, es decir, el arresto como una corrección disciplinaria consistente en el confinamiento en un espacio especialmente destinado para este fin hasta por veinticuatro horas. Esta medida se impone por un superior jerárquico o de cargo cuando las personas agentes de la Policía Federal Ministerial o las personas analistas falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban. Aquí sí estamos —en la propuesta del proyecto— ante un acto privativo, porque restringe temporalmente la libertad personal; de manera que, para su imposición, es necesario que se cumpla con la garantía de audiencia previa, como dispone el artículo 14 constitucional.

En conclusión, a diferencia de la amonestación y de la suspensión, se propone declarar la invalidez del artículo 80, fracción II impugnado, por lo que hace al arresto administrativo. Es cuanto, en este punto, Ministra Presidenta.

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

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo comparto el sentido del proyecto en este tema número 4; sin embargo, me aparto de la declaración de invalidez de la fracción II del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, toda vez que al establecer la posibilidad de imponer

un arresto hasta veinticuatro horas a los agentes de la policía federal ministerial y analistas, quienes realizan tareas de inteligencia e investigación policial, conforme lo prevé el artículo 45 de la misma ley, considero que esa medida correctiva no resulta violatoria a la garantía de audiencia, tal como lo ha determinado la Segunda Sala en la jurisprudencia 158/2019. Por lo tanto, estaría en contra de la invalidez de esta parte, fracción II del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Fiscalía, y anuncio un voto particular. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Yasmín. Yo en este tema voy a votar con el sentido, pero por razones distintas.

En mi opinión, es necesario aclarar y tener presente que los correctivos disciplinarios no forman parte del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues persiguen finalidades distintas. El régimen de responsabilidades tiene por objeto tutelar el orden y adecuado funcionamiento de los servicios públicos que corresponden al Estado, esto a través del establecimiento de una serie de sanciones administrativas cuyo efecto disuasorio y preventivo busca que los servidores públicos no dejen de cumplir con sus funciones, bajo los principios que los rigen. Por su parte, las correcciones disciplinarias persiguen una finalidad distinta, consisten en restaurar de inmediato la disciplina que se requiere para el cumplimiento de una cierta actividad administrativa, esto es, las correcciones disciplinarias son medidas coactivas necesarias para restaurar de inmediato el orden y asegurar la realización de una actividad estatal, las cuales son funcionales, al margen de que las conductas que hacen necesario su aplicación, generen también otro tipo de responsabilidades: penales,

administrativas, civiles, etcétera; así, dado que las normas que ahora analizamos contienen correctivos disciplinarios y no sanciones propias del régimen de responsabilidades, a mi juicio, el Congreso de la Unión no vio el principio de reserva de fuente y, por ello, el Congreso, con mi intervención, sí podía legislar al respecto. Considero que no se requiere audiencia previa —como lo dice el proyecto— para la imposición de los correctivos, consistentes en: amonestación y suspensión temporal, ya que, aunque sí representan afectaciones definitivas a derechos fundamentales, se trata de medidas coercitivas necesarias para restablecer de inmediato la disciplina al interior de la institución encargada de la procuración de justicia. De ahí que, en mi opinión, aun cuando se trate de actos privativos y no simples de molestia, se justifica que en estos casos la audiencia sea posterior, y porque se trata de afectación de derechos que pueden restituirse integralmente, pero —como lo dice el proyecto— tratándose del arresto sí voy a, sí se necesita un tratamiento diferenciado, porque se afecta un derecho fundamental, como es la libertad, y cuya afectación es irreparable y, por lo tanto, debe preservarse —al menos— un mínimo de audiencia previa a una privación definitiva e irreparable a la libertad. Por estas razones, yo votaré con el sentido del proyecto. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministra Presidenta. Yo estaría a favor de la invalidez que está planteada en el proyecto; sin embargo, —para mí— también serían inválidos los artículos 80, fracción I y III, 81 y 82, por violar el segundo párrafo del artículo 14, constitucional, al no prever una garantía de audiencia para la aplicación de las correcciones disciplinarias. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Brevemente. Yo estoy de acuerdo, también, con el proyecto en sus términos, especialmente en lo del arresto administrativo, y lo que yo investigué es una tesis de la Segunda Sala, jurisprudencial, que surgió con motivo de una contradicción de tesis 130/2017, que dice: ARRESTO ADMINISTRATIVO. IMPUESTO A LOS ELEMENTOS DE INSTITUCIONES POLICIALES COMO MEDIDA DISCIPLINARIA DERIVADO DE INEXISTENCIA DE JORNADA LABORAL, DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA. Y abunda diciendo: que el arresto administrativo implica una restricción a la libertad del infractor por un periodo determinado, derivado del incumplimiento de disposiciones administrativas, al tratarse de un acto privativo que restringe la libertad de la persona afectada, por tanto, el impuesto a los elementos de las instituciones policiales como medida disciplinaria, debe respetar el derecho de audiencia previa reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Yo estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor de la invalidez planteada, pero estaría por la invalidez de los demás artículos 80, 81 y 82.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor, separándome del párrafo 408.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto y en contra de la invalidez de la fracción II, del artículo 80.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto.

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: Estoy de acuerdo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido, con un voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por lo que se refiere a la propuesta de validez de los artículos 80, fracciones I y III, 81, párrafo primero, párrafo segundo, 82, fracción I y fracción II, existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena quien vota por la invalidez y, por lo que se refiere a las propuestas de invalidez, existe mayoría de diez votos por lo que se refiere al 80, fracción II, con voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa y unanimidad de once votos por lo que se refiere a las propuestas de invalidez del 81 párrafo primero en la porción normativa “relativa al arresto” y 82, fracción III y párrafo último; el señor Ministro González Alcántara

Carrancá en contra del párrafo 408 y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández ,con anuncio de voto concurrente, por razones distintas.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

QUEDARÍA ASÍ RESUELTO ESTE APARTADO.

Y pasaríamos al último tema del estudio de fondo, si es tan amable, Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Claro, Ministra Presidenta. En este apartado, que va de los párrafos 410 a 419 del proyecto, se analizan diversos artículos de distintas normas secundarias contenidas en el Decreto Impugnado.

Para la accionante, estas porciones normativas atentan contra el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que, por la forma en que se encuentra formulada la participación, actuación e integración de la Fiscalía General, en las diversas instituciones a que se refieren estas normas, interfiere con un pleno y óptimo desempeño de sus funciones y que con ello se vulnera su autonomía.

La consulta que se propone al Pleno propone declarar infundados estos conceptos de invalidez porque los artículos impugnados no establecen una restricción o límite a las funciones del organismo constitucional autónomo; por el contrario, si bien se refieren a la intervención de un integrante de la Fiscalía en la Comisión Intersecretarial que hace frente al delito de trata de personas, así

como en los sistemas nacionales contra la violencia de las mujeres y de búsqueda de personas, se precisa que la participación de esa institución será con absoluto respeto a su autonomía.

Además, en la exposición de motivos del decreto por el que se expidió la Ley de la Fiscalía, el legislador señaló que esa institución podrá determinar sus políticas para la investigación y persecución penal en el ámbito federal, coordinarse con otras autoridades para cumplir los fines de seguridad pública, promover la celebración de tratados internacionales y suscribir los acuerdos interinstitucionales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En consecuencia, las normas impugnadas no contravienen lo dispuesto en los artículos 102, apartado A, de la Constitución Política del país, y segundo, de la Ley de la Fiscalía, pues lejos de limitar la autonomía de la Fiscalía, diseñan un sistema de colaboración y participación con distintas instituciones gubernamentales que le permiten ampliar sus alcances para desarrollar una investigación más completa y eficaz en beneficio de la sociedad.

Por lo tanto, en esta parte del proyecto se propone declarar la validez, la constitucionalidad de los artículos impugnados de las normas secundarias a las que se refiere este apartado. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Coincido con el reconocimiento de validez de las diversas normas

impugnadas y estudiadas en éste, en el apartado 5°, dado que establecen un sistema de colaboración con distintas instancias, lo cual permite a la Fiscalía ampliar sus alcances para desarrollar una investigación completa y eficaz; sin embargo, respetuosamente, desde mi perspectiva, no se da la respuesta al planteamiento de la accionante, relativo a que los artículos controvertidos establecen que a la Fiscalía General de la República no les serán vinculantes las determinaciones de las diversas instituciones e instancias de coordinación, al considerar que el legislador federal colocó a la autonomía de la Fiscalía como un fin, en sí mismo, y no como un medio.

Al respecto, considero que con fundamento en el artículo 21 constitucional, las normas impugnadas deben ser interpretadas en un marco de coordinación y cooperación en materia de seguridad pública, sin que la autonomía de la Fiscalía General de la República implique o pueda constituir un obstáculo para la ejecución de las determinaciones adoptadas en las distintas instancias; por el contrario, la autonomía de la Fiscalía debe entenderse como un medio para asegurar su fortaleza y capacidad que permita que sus integrantes puedan realizar sus funciones con la imparcialidad y de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia, pero siempre dentro de un marco de coordinación y cooperación en materia de seguridad pública, teniendo en cuenta que cada una de las instancias tiene asignadas facultades constitucionales coordinadas en materia de seguridad, en las cuales es fundamental la participación de la Fiscalía. Con estas consideraciones adicionales, estoy a favor del proyecto. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Yo estaría por la declaratoria de la validez; sin embargo, serían por consideraciones distintas, estos argumentos están relacionados con cuestiones de competencia constitucional lo que hemos sostenido que no pueden formar parte de una acción, sino de un medio de defensa diferente.

En este sentido, para mí, sería desestimar estos argumentos, pero, salvo las reservas anunciadas, ¿Se puede aprobar en votación económica este punto? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADAS ESTE APARTADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Ahora pasaríamos al capítulo de efectos, Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con gusto, Ministra Presidenta. En este apartado, el proyecto proponía declarar la invalidez de los artículos 56, fracción II, inciso d), únicamente respecto a la remisión al requisito de “no estar sujeta o sujeto a proceso penal”; 94, fracción II, en su porción normativa “no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año”; 71 a 79, 80, fracción II, de la Ley de la Fiscalía. Pero como el Pleno ha desestimado la propuesta de invalidez del artículo 94, fracción II, haré el ajuste relativo en este apartado en el engrose.

Ahora, asimismo, se propone hacer extensiva la invalidez del artículo 56, fracción II, inciso a), pues establece como causa para la permanencia en el cargo que la persona no esté sujeta a un proceso

penal a que se refiere la fracción I, inciso d), de este mismo precepto, que ha sido invalidada por el Tribunal Pleno.

En el mismo sentido, se propone invalidar por extensión el artículo 82, último párrafo, de la ley impugnada, que establece como sanción, frente a la existencia de la reincidencia, el que se aplique la medida establecida en el artículo 72, fracción III, de la propia norma, pues dicha medida correctiva carecería de sentido, al haber declarado este Tribunal Pleno la invalidez de este último precepto, que pertenece al sistema de responsabilidades administrativas.

Y, finalmente, se indica que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Unión. Es cuanto, Ministra Presidenta.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias. Yo no comparto la invalidez por extensión respecto del artículo 56, fracción I, inciso d), porque me parece que aquí estamos hablando de requisitos de permanencia, no de ingreso. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Sí, en mi caso, estoy a favor de los efectos propuestos, de la invalidez por extensión del artículo 56, fracción II, inciso a) y, adicionalmente, sugeriría, por lo que se refiere al procedimiento administrativo sancionador, que tenga efectos retroactivos. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Alguien más? Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias. En contra de la extensión de invalidez y también estaría en contra de que la invalidez tenga efectos retroactivos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Yo también estaría en contra de la extensión, por el artículo 56, fracción II, inciso a), porque dice: “Cumplir los requisitos a que se refiere la fracción I de este artículo durante el servicio”. Esa es la fracción. Y del 56, fracción I, únicamente eliminamos: “No encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal”.

Entonces, si eliminamos esta fracción que se refiere a “cumplir los requisitos de la fracción I de este artículo durante el servicio”, no quedarían, los otros requisitos no los analizamos, nada más analizamos el d): “No encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal”. Por esa razón, yo estaría en contra de esa parte.

Tome votación, por favor, respecto de los efectos. Entonces, vamos a delimitar los efectos, sería: por la extensión, efectos retroactivos y nada más, y lo demás es lo que normalmente analizamos. Tome votación.

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, adicionalmente por la invalidez por extensión del artículo 48, fracción VII, párrafo segundo, que regula las medidas relacionadas con el arresto como medio correctivo y, a partir del 21 de mayo de 2021.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra de la extensión de invalidez y en contra de que la invalidez tenga efectos retroactivos.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor de los efectos de la invalidez por extensión propuesta y por los efectos retroactivos en lo relativo al procedimiento administrativo sancionador, como he votado en precedentes.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy en contra de la extensión en este caso, no considero que se da el supuesto; pero sí estoy a favor de la declaración de retroactividad, como lo hicimos en el precedente reciente, que fue el 28 de febrero de este mismo año en la acción de inconstitucionalidad 88/2021.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra de la extensión de efectos respecto del artículo 56, fracción I, inciso d), y en contra de que sean retroactivos.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: A favor de la extensión y de la retroactividad.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto original que es sin los efectos retroactivos.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Exactamente igual que el Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Ni extensión ni efectos retroactivos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra de la extensión al artículo 56, fracción II, inciso d), y por la retroactividad.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle por lo que se refiere a las propuestas de extensión en relación con el artículo 56, fracción II, inciso a), se alcanzó únicamente cinco votos a favor de la propuesta; en cambio, por lo que se refiere al artículo 82, último párrafo, en la porción normativa correspondiente, mayoría de ocho votos; y en cuanto a los efectos retroactivos, mayoría de seis votos a favor de estos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muy bien. **ENTONCES, ASÍ QUEDARÍA RESUELTO ESTE ASUNTO.**

¿Hubo cambio en resolutivos?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. En primer lugar, se agrega un resolutivo tercero, en el cual se desestima respecto al artículo 94, párrafo segundo, fracción II, derivado de la votación del 13 de marzo, lo que da lugar también a suprimir del resolutivo sexto, la propuesta de invalidez de ese precepto. Por otro lado, en el resolutivo quinto, donde se refería únicamente a la invalidez del 56, fracción I, inciso d), y por extensión de la fracción que no alcanzó la votación, se suprimiría la extensión respecto de este resolutivo. Y en el resolutivo sexto donde se declara la invalidez de los artículos 71 al 79, así como los relacionados con las sanciones que se declaró la invalidez se tiene que agregar el efecto retroactivo en este resolutivo sexto, son los cambios que tendrían los resolutivos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Están de acuerdo con los cambios? ¿Podemos aprobar los resolutivos en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS EN VOTACIÓN ECONÓMICA.

Este asunto es muy similar al que acabamos de votar del Ministro Gutiérrez; sin embargo, es diferente entidad federativa y diferentes artículos, yo considero que sí lo tendríamos que votar y no reiterar votaciones. Lo podemos ver, porque tenemos fecha fija ¿Verdad? El jueves.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: El lunes.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Perdón, el lunes, empezamos con el análisis.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Seguimos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Seguimos con el análisis del asunto del Ministro, o quieren que lo.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Perdón, señora Ministra, es que estábamos viendo los resolutivos de éste y pasamos a otro de los asuntos ¿Verdad?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Perdón, gracias. **Y DE ESTA MANERA QUEDA -gracias, Ministra- DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.**

Gracias. Entonces, los cito, éste lo veríamos después de los que tenemos de fecha fija dado lo avanzado de la hora y que tenemos que analizarlo. Entonces, los cito, los convoco para la próxima sesión ordinaria pública que tendrá verificativo el próximo lunes, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS)