

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 16 DE FEBRERO DE 2017

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
134/2015	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES ORGÁNICAS DEL PODER EJECUTIVO Y DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, TODAS DEL ESTADO DE JALISCO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</p>	3 A24 EN LISTA

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 16 DE FEBRERO DE 2017**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN DE
CARÁCTER OFICIAL)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 13 ordinaria, celebrada el lunes trece de febrero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta con que nos dan cuenta. ¿Alguna observación? Si no hay, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

QUEDA APROBADA.

Continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2015, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES ORGÁNICAS DEL PODER EJECUTIVO Y DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, TODAS DEL ESTADO DE JALISCO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

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

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27 Y 30, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO; Y, 1º, PÁRRAFO PRIMERO, Y 13, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL QUINCE, EN LOS TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO QUINTO DE ESTA SENTENCIA.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 53, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL QUINCE, EN TÉRMINOS DE LOS CONSIDERANDOS QUINTO Y SEXTO DE ESTA SENTENCIA.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Y EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración, señores Ministros, los primeros cuatro considerandos de esta propuesta, relativos, respectivamente, a competencia, a oportunidad, a legitimación y a causas de improcedencia. ¿Tienen alguna observación? Si no hay, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS, EN CONSECUENCIA.

Tiene la palabra, entonces, el señor Ministro Pardo Rebolledo –ponente–.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Señoras Ministras y señores Ministros, en la presente acción de inconstitucionalidad, la Procuradora General de la Republica –en su momento– impugnó lo siguiente: “Los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en la parte normativa –que establece– ‘con excepción de la policía vial’, expedidos mediante decreto número 25423/LX/15, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad, el doce de noviembre de dos mil quince”.

Asimismo, se impugnaron los artículos 1º, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en la parte normativa, que establece: “con excepción de la policía vial”, expedidos mediante decreto número 25423/LX/15, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el doce de noviembre de dos mil quince.

Por último, también se impugnó el artículo 53, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, expedido –la

modificación correspondiente— mediante el mismo decreto a que se ha hecho referencia.

En cuanto al fondo del asunto, en el considerando quinto, que va de las páginas 20 a la 63, se analiza el primer concepto de invalidez, en el que la —entonces— Procuradora General de la República sostuvo que los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en la parte en donde establece “con excepción de la policía vial”, así como los diversos artículos 1º, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, violan los artículos 21, párrafos primero y noveno, en relación con el 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, porque —según alega— excluyen a la Policía Vial del Estado de Jalisco, del mandato del ministerio público y con ello destruye el vínculo funcional que debe darse entre estas dos instituciones de seguridad pública con motivo de la investigación de los delitos; y establece un régimen jurídico diferenciado para la mencionada Policía Vial.

El proyecto —que ahora se somete a su consideración— propone declarar infundados dichos argumentos y reconocer la validez de los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, y 1º, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del mismo Estado, publicados en el Periódico Oficial de la entidad el doce de noviembre de dos mil quince.

Las razones que se toman en consideración, —después de hacer un análisis de los preceptos de la Carta Magna que regulan la temática que aquí se aborda— se llega a la conclusión de que, — con la reforma de las normas que ahora se impugnan— el

Constituyente Permanente y el legislador local, del Estado de Jalisco, pretendieron fortalecer las acciones de la Secretaría de Movilidad local, transfiriendo a ésta el mando sobre la Policía Vial, lo que, a su vez, permitiría una mayor especialización de sus elementos en la aplicación de las normas de tránsito en el Estado de Jalisco, redundando ello en el fortalecimiento de las garantías de seguridad pública y aplicación de la ley; como se advierte de la exposición de motivos de dicha reforma.

Entonces, se estima que el concepto de invalidez –que se aduce– resulta infundado, toda vez que, en principio, la propia Norma Fundamental Federal en sus artículos 21, párrafos primero y segundo, y 73, fracción XXIII, señala –de manera expresa– que el mando del ministerio público sobre las policías será para llevar a cabo la función de la investigación de los delitos, de manera que se trata de un mando funcional y no orgánico, como lo señaló el Congreso del Estado de Jalisco al emitir su informe; lo que se corrobora con lo señalado en el trabajo legislativo, pues en él se precisó que coordinarse para lograr la investigación significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación, pero siempre y cuando se trate de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del ministerio público en ejercicio de esa función.

También se puntualiza que esta dirección y mando de la investigación por parte del ministerio público representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual dependa la policía de que se trate, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso municipios, o bien, en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales,

según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará cómo será esta relación.

Por tanto, el hecho de que el legislador local, –de Jalisco– al aprobar las normas impugnadas haya determinado que, para efectos orgánicos, estructurales y de especialización, la Policía Vial de la entidad quedara adscrita a la Secretaría de Movilidad, a efecto de que se continuara velando por el cumplimiento de la Ley de Movilidad y Transporte, sus Reglamentos y demás protocolos u ordenamientos aplicables, pero sin afectar las funciones desarrolladas por el Gobierno del Estado en seguridad pública, ya que la Policía Vial continuará ejerciendo las funciones que le corresponden en materia de seguridad, como parte de los elementos operativos previstos en la propia Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco; no vulnera lo previsto en los artículos 21, párrafos primero y noveno, y 73, fracciones XXI, inciso c), y XXIII, sino que, por el contrario, es acorde a lo que en ello se establece, pues no se pretende disgregar del mando que tiene el ministerio público sobre las policías, a la Policía Vial de la entidad, sino que, por el contrario, sólo se pretende hacer una modificación estructural que la propia Constitución Federal prevé que queda en el ámbito de la libre configuración de las entidades federativas.

Estas son las consideraciones, señor Ministro Presidente, por lo que hace a este primer apartado y en relación con este primer concepto de invalidez, que se someten a la consideración de este Tribunal Pleno.

Como he dicho, la propuesta concreta es declarar la validez de las normas impugnadas, estimando que la circunstancia de que

los preceptos que ahora se atacan de inconstitucionales, señalen o excluyan a la policía vial del mando orgánico o jerárquico de la Fiscalía del Estado, no quiere decir que esta policía vial —como elemento de seguridad pública— quede —como lo establece la propia Constitución Federal— al mando del ministerio público para la finalidad de llevar a cabo la investigación de los delitos que se llegaran a cometer. Esa es la propuesta, señor Ministro Presidente, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo que estamos estudiando sólo los artículos 27 y 30, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el 1º y el 13 de la Ley Orgánica de la Fiscalía, y el 53 constitucional, lo estamos dejando reservado.

Si esto es así, estoy en contra del proyecto; creo que se presenta una condición de invalidez de estos cuatro preceptos de dos ordenamientos distintos, ¿por qué razón? Entiendo la posición del proyecto cuando nos dice: hay que hacer una consideración funcional respecto de una consideración orgánica, pero creo que la condición funcional es —precisamente— la que permea la totalidad del problema.

Para mí, la seguridad pública —y creo que para todos, en general,— es una función del Estado, y esta función del Estado, en términos del artículo 21 de la Constitución, —a partir de las reformas que nos indicaba el señor Ministro Pardo— lo que determina son dos cosas: —estoy en el párrafo primero, desde luego que— “La investigación de los delitos corresponde al

Ministerio Público”, primera parte; segundo, “y a las policías, las cuales están bajo la conducción y mando” del ministerio público; consecuentemente, con esta expresión lo que uno puede entender es que el nuevo modelo de la Constitución, a partir de la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, está haciendo un énfasis muy particular en que estas policías están sometidas al ministerio público o conducidas y mandadas —para usar los verbos del propio párrafo primero— en todo lo relacionado a la investigación de los delitos; me parece que ahí es inescindible la relación entre policías y ministerio público en la investigación del delito.

El párrafo tercero de esta misma reforma —ésta fue el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, del mismo precepto— dice que: “La seguridad pública es una función”, y esta función se distribuye; sí, pero esta función, al distribuirse, tiene que quedar anclada hacia el ministerio público en todo lo relativo a la investigación de los delitos para efectos de conducción o mando.

Cuando vamos a los preceptos de la legislación del Estado, pareciera que esto no es tan fuerte porque —al final de cuentas— se dice: lo único que está haciendo es una escisión orgánica, pero no una escisión funcional, y creo que en el fondo se está haciendo una escisión funcional, porque en el artículo 27, —por ejemplo— se dice que: “La Fiscalía del Estado [...] Tiene a su cargo la institución del Ministerio Público y es la encargada de conducir las funciones,” etcétera, “de la conducción y mando de las policías, con excepción de la policía vial”.

Uno podría decir: no pasa nada porque el artículo 27 de la ley se tiene que leer a la luz del artículo 21 constitucional y, entonces, lo que queda claro es que el ministerio público no tiene la

conducción o mando de las policías cuando esté ordenándole la investigación del delito, pero esto es hacer mucha inferencia, lo que está pareciendo aquí es que, al haber desagregado la condición orgánica de la policía vial, también la desagregó funcionalmente, y esto es lo que me parece que es contrario al artículo 21 de la Constitución.

Los policías tienen un estatus muy particular en nuestro ordenamiento, tienen un régimen laboral particular, los extranjeros o los que no son mexicanos no pueden formar parte de ella, en fin, tienen un conjunto de condiciones, ¿por qué? Porque —precisamente— realizan directamente la función de seguridad pública, y coadyuvan directamente a la persecución de los delitos que constitucionalmente le corresponde al ministerio público.

Lo que me parece, que es la pregunta de fondo, es: ¿se puede escindir a una policía de la función de investigación bajo el mando y conducción del ministerio público? Para mí, la respuesta es no. Si se quiere poner en la secretaría A, en la secretaría B o en la secretaría C, si se quiere que esta Suprema Corte, como pasa en otros países —no sería partidario de eso— pero que tuviera policía, como pasa con los *Marshals Service* y las Cortes en los Estados Unidos, o pasa con otros cuerpos policiacos, que estuviera en la secretaría A, B o C, en eso me parece que no hay problema.

Tampoco —para mí— es un problema el de la jerarquía —que mencionaba con mucha razón el señor Ministro Pardo—, ese creo que no es el tema, el problema es si la función de investigación que puede realizar un cuerpo policiaco puede quedar retirada —vamos a decirlo así— de la conducción y

mando, no es problema orgánico, –para mí– es un problema – estricta y rigurosamente– funcional,

Por eso me parece que esos artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 1º, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, lo que están haciendo –en realidad– es extraer esa posibilidad funcional, más allá de las condiciones orgánicas; de forma tal que, –leído estos artículos– se presenta el resultado de que la Policía Vial no está bajo la conducción y mando del ministerio público en el ejercicio de las funciones de investigación de los delitos que le corresponden.

Creo que esta es la razón que se planteó por la –entonces– Procuradora General de la República, en la acción que nos estamos refiriendo y, desde luego, me da el convencimiento de que estos cuatro preceptos –en las porciones que he mencionado– tienen un vicio importante de inconstitucionalidad. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Una aclaración, señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Muy rápida porque partimos de la misma base el señor Ministro Cossío y su servidor, y es lo que se expone en el proyecto. En el proyecto no pretendemos decir o sostener que –con base en estos preceptos que se vienen impugnando– se excluya a la Policía Vial del mando del ministerio público para efecto de la investigación de los delitos; se está asumiendo que lo que se pretende –en los textos que se impugnan– es sacar –pero de la jerarquía y del mando orgánico– a la Policía Vial de la Fiscalía General del Estado, no estamos partiendo de una base distinta, no estamos

aceptando que la Policía Vial quede fuera del mando del ministerio público en el tema de investigación de los delitos, sino que la interpretación que se propone es en el sentido de que esta exclusión es sólo para efectos de una dependencia jerárquica y orgánica por parte de esta policía, pero —desde luego, como también se sostiene— que queda bajo el mando del ministerio público y su conducción, por lo que hace al tema de investigación de delitos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aclaración, señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Brevísimamente. Podría coincidir con esta cuestión, pero entonces tendría que ser explícito el proyecto, a lo mejor proponer una interpretación conforme, etcétera, y esto no está en el precepto; el proyecto lo que dice: son válidos los preceptos, puede ser una interpretación sistemática, etcétera, pero me parece que siendo una cuestión tan delicada y estando— lo digo con el mayor respeto— tan mal fraseada la situación de llevar una confusión entre lo funcional y lo orgánico tendría que estar, en todo caso —insisto— creo que no se salva con eso, pero presentada como interpretación conforme y reflejada en resolutivo, para que entonces se dijera: es una condición no sólo orgánica que está; a lo mejor está implícito en el proyecto —y como dice muy bien el Ministro Pardo— partimos de lo mismo pero después tenemos una lectura diferente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Coincido con el proyecto en cuanto el análisis que hace de que resulta válido que la Policía Vial esté adscrita orgánicamente a la Secretaría de Movilidad, pero después me aparto de la argumentación en el sentido de que pueda ser suficiente una interpretación sistemática o sistémica para reconocer la validez de los preceptos, estableciendo que no estarán —desde el punto de vista funcional, para efectos de los delitos— adscritos a esa secretaría o que estarán al mando del ministerio público.

Estimo que no alcanza una interpretación sistemática para esto, me decanto, más bien, por la invalidez y, si acaso, por una interpretación conforme que se traduzca en resolutivos, pero creo que la invalidez es —incluso— más compatible con la segunda parte del proyecto. Si vemos el artículo 21 constitucional, en su primer párrafo, es muy claro: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.

Este mandato constitucional no está sujeto a ninguna excepción, y si leemos los artículos impugnados, vemos que el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, dice en lo conducente: “La Fiscalía General del Estado es la responsable de la seguridad pública y la procuración de justicia, en los términos de lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene a su cargo la institución del Ministerio Público y es la encargada de conducir las funciones de la investigación de los delitos, de la seguridad pública, de mantener el orden y la paz pública, de la conducción y mando de las policías con excepción de la policía vial.”

El artículo 30 dice: “La Fiscalía General del Estado tiene las siguientes atribuciones: VIII. Ejercer el mando sobre las policías, con excepción de la policía vial.”

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, también habla de “la conducción y mando de las policías, con excepción de la policía vial”; es decir, las palabras que utiliza el artículo 21 se utilizan también en estos preceptos, pero para excluir al ministerio público del mando y conducción de la policía.

Creo –respetuosamente– que esto difícilmente se puede construir a partir de una interpretación sistemática, máxime cuando lo que se requiere es certeza jurídica por el tema tan delicado de que se trata.

Creo que esta medida funcional se tendría que establecer expresamente. Reitero, no tengo ningún inconveniente ni creo que haya ningún impedimento de que orgánicamente una policía esté adscrita a otra dependencia, en este caso a una secretaría del Estado; lo que creo que no es viable es excluir a la policía —cualquier policía que esta sea— del mando y conducción del ministerio público para la función de investigar los delitos.

En mi opinión, el texto de estos preceptos es muy claro, y me parece que no da lugar a una interpretación distinta, al menos a una interpretación distinta que se extraiga de los propios preceptos, porque con la lógica de decir: siempre y cuando esto se lleve a cabo conforme al artículo 21 constitucional, pues realmente podríamos —bajo esta óptica— convalidar cualquier precepto legal de cualquier materia diciendo: bueno, debemos

entenderlo que será a la luz de los preceptos constitucionales que está vulnerando o contradiciendo.

Creo que es plausible intentar salvar la validez de las normas, pero —reitero, en el mejor de los escenarios— tendría que ser a través de una interpretación conforme que se traduzca en resolutivos para que no haya la menor duda, pero preferiría —y me decanto, en principio, por eso— votar por la invalidez de las porciones normativas, cuyo texto contradice el artículo 21 constitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. También, en la misma línea de los dos señores Ministros que me han precedido en el uso de la palabra. Muy respetuosamente, no coincido con el proyecto en esta parte que se está analizando.

También, no tengo ningún inconveniente cuando se dice que esta policía vial puede estar o no adscrita a determinada dependencia; sin embargo, si leemos los artículos, no están haciendo esta escisión, sino que la están excluyendo, específicamente en lo que los artículos 21 y 73 constitucionales y el artículo 75, fracción II, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, están estableciendo que no debieran excluirse.

Nos dice el artículo 27. “La Fiscalía General del Estado es la responsable de la seguridad pública y la procuración de justicia, en los términos de lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Hasta

aquí no tendríamos ningún problema, pero luego dice: “Tiene a su cargo la institución del Ministerio Público y es la encargada de conducir las funciones de la investigación de los delitos, de la seguridad pública, de mantener el orden y la paz pública, de la conducción y mando de las policías con excepción de la policía vial.”

Entonces, ¿para qué la está excluyendo? Justamente la está excluyendo para la investigación de los delitos, porque así lo dice el artículo, dice: “es la encargada de conducir las funciones de la investigación de los delitos, de la seguridad pública, de mantener el orden y la paz pública”. Tiene a su mando todas las policías, menos la vial; entonces, creo que aquí está contraviniendo lo que dice el artículo 21.

Luego dice el artículo 30. “La Fiscalía General del Estado tiene las siguientes atribuciones: VIII. Ejercer el mando sobre las policías, con excepción de la policía vial, en los términos del artículo 21”. Entonces es contradictorio; ¿ejerce o no el mando?, y ¿a qué se refiere cuando dice: en los términos del artículo 21?

Y luego dice la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. “Artículo 1°. La Fiscalía General del Estado es la responsable de la Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en términos de lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene a su cargo la institución del Ministerio Público y es la encargada de conducir las funciones de la investigación de los delitos, de la seguridad pública, de mantener el orden y la paz pública, de la conducción y mando de las policías, –nuevamente– con excepción de la policía vial”. Entonces, está revolviendo en el mismo artículo la función que le encarga el artículo 21, “de la investigación de los delitos,

de la seguridad pública, de mantener el orden y la paz pública”; pero dice: todas las puede tener, menos con la policía vial, a ella exclúyela.

Y, por último, dice el artículo 13 –también reclamado–: “IV. Ejercer el mando sobre la Policía Estatal y todos sus agrupamientos a través del Comisionado de Seguridad Pública, con excepción de la policía vial”.

Ahora, el proyecto ¿qué nos está diciendo? Como bien lo señala el señor Ministro Pardo. No se trata de un mando que se le excluya para la investigación de los delitos; la interpretación es que solamente es en la jerarquía porque está adscrito a la Secretaría de Movilidad; y esto no quiere decir que se excluya de la responsabilidad del 21.

Creo que los artículos se prestan a confusión, porque justamente cuando se le está determinando ¿cuál es la función de la fiscalía?, –que es prácticamente el ministerio público– es cuando se le está diciendo: para realizar la investigación de delitos, excluye a la policía.

Y si vemos ¿qué nos dice el artículo 73, fracción XXIII? “Para expedir leyes que establezcan –esta es facultad del Congreso de la Unión– las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución”.

Entonces, aquí la facultad otorgada al Congreso de la Unión está remitiéndola –precisamente– a lo determinado en esta materia

por el artículo 21. Y el 21 constitucional –debo mencionar– sufrió una reforma importante de la que el proyecto –de manera muy puntual– se hace cargo en el apartado siguiente.

¿Por qué la traigo a colación? Porque me parece que el cambio que sufrió el artículo 21 constitucional –en esta materia– es importantísimo. ¿Qué decía el texto anterior? “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía –no decía ni cuál– que estará bajo su autoridad y mando inmediato”.

Y ahora ¿qué nos dice el nuevo texto del 21? “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, –¿cuáles? a todas– las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél –o sea, ¿de quién? del ministerio público ¿cuáles? todas las policías– en el ejercicio de esta función”. Y en el ejercicio de esta función, en los artículos que estamos analizando, se excluye a la Policía Vial, cuando realmente se trata de una policía.

Ahora se dice también en el proyecto, que se está estableciendo una libertad de configuración para los órganos que regulan esta materia. Creo que sí, porque –de alguna manera– determina que es conforme lo establezca la ley, pero conforme lo establezca la ley en los términos del 21, y en los términos del 21 se está refiriendo –de manera específica– a todas, bajo la coordinación y mando del ministerio público; esto, independientemente de que pudiera o no tener alguna determinación específica en cuanto a la jerarquía que estuviera supeditada por ser policía vial a otra autoridad.

Pero, además, ¿qué nos dice el artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública? “Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones: II. Prevención, que será la encargada de llevar a cabo acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, a través de acciones de investigación, inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción”. Que –de alguna manera– es lo que normalmente se le encarga a esta Policía Vial.

Y luego, –efectivamente– hay otros artículos, el 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales, nos dice: “Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión”.

Entonces, de tal manera que, –en mi opinión– sé que se está haciendo el esfuerzo en el proyecto y –muy válidamente– de tratar de salvar la constitucionalidad del artículo a través de esa interpretación, estableciendo la escisión entre lo que sería lo orgánico y lo funcional; sin embargo, el artículo no se está refiriendo a la posibilidad de escindir estas dos funciones. El artículo habla indistintamente de la investigación de los delitos, que –en mi opinión– no deja lugar a dudas de la simple lectura del artículo 21 constitucional, y que –en ningún momento– pudiera establecerse que quede excluida del mando del agente del ministerio público, del bando y de la coordinación, y de todo.

Con la diferencia de que el texto actual, del artículo 21 constitucional –de alguna manera– se diferenció del anterior, porque antes el agente del ministerio público simplemente se auxiliaba de las policías, ahora no. Ahora, la idea fundamental es que están justamente bajo su mando y coordinación, y no una, todas, según lo establece el propio artículo 21.

Entonces, establecer esta interpretación me parece que es complicada respecto de la redacción que tienen los artículos que ahora se están impugnando y, por esa razón, –respetuosamente– entendiendo el esfuerzo que está haciendo el proyecto y el señor Ministro ponente para lograr salvar la constitucionalidad del artículo, me parece que es mucho más sencillo que establecer una interpretación constitucional, y no por sencillez o por facilidad, sino que da más posibilidades de establecer su inconstitucionalidad que una interpretación que, de su lectura, se advierte que está diciendo lo contrario. Prácticamente estaríamos legislando en sentido contrario a lo que el artículo dice. Por esas razones, –con todo respeto– me manifiesto en esta parte del proyecto en contra. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra.
Señor Ministro Laynez, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. A diferencia de quienes me han precedido en el uso de la palabra, estoy de acuerdo con el proyecto. Creo que a todos nos ha quedado claro –en este interesante debate– de que no existe duda de que la o las policías cuando realizan una función de investigación –efectivamente– deben actuar bajo la conducción y mando del ministerio público.

Creo que tampoco existe duda del cambio constitucional, –para que quedara muy claro– que la función de investigación no corresponde en exclusiva al ministerio público, sino que quedara plasmado en el texto constitucional que la policía investiga. Creo que no tenemos ninguna duda.

Donde –muy respetuosamente– me aparto de las posiciones que se han expresado contra el proyecto, es en aquéllas que nos llevan a la conclusión de que todas las policías investigan, y que todo cuerpo policial es investigador, y –respetuosamente– difiero de este punto de vista.

Y el artículo 21 lo dice muy claro: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.” Cuando realizan esa función, es decir, la investigadora.

Pero, luego el propio artículo 21 nos va a definir lo que es la seguridad pública, y –señoras Ministras, señores Ministros– esta es mucho más amplia que la investigación y la persecución de los delitos: “La seguridad pública —dice el texto— es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, —todavía es la prevención— así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.” Esto es lo que dice el artículo 21.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que emana, también del sistema nacional, nos define y retoma mucho

del texto constitucional cuando nos dice que la función de seguridad pública comprende la prevención, la investigación, la sanción de infracciones administrativas, la persecución de delitos, —incluso— la reinserción social; estamos hablando ya de los centros de reclusión.

El artículo 5 de esa ley general nos define qué son los policías, las instituciones policiales, y dice: “Para efectos de esta Ley, se entenderá por: X. Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares”.

Entonces, instituciones policiales hay de distintos órdenes y con distintas misiones, no todas tienen por qué investigar, no todas por qué tienen que tener, por lo tanto, un mando orgánico o funcional con el ministerio público.

En ninguna parte de la Constitución de Jalisco, ni en sus reformas a la ley, señala que la policía de movilidad debe investigar, por el contrario, aquí está la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco: “De las funciones de la policía vial del estado y tránsito municipal: –Artículo 26, dice– I. Orientar, participar y colaborar con la población en general, tendiente a la prevención tanto de accidentes viales, como de infracciones a las normas de tránsito; II. Cuidar de la seguridad y respeto del peatón y ciclista en las vías públicas, dando siempre preferencia a éste sobre los vehículos; III. Proteger y auxiliar a las personas, particularmente cuando sufran accidentes en las vías públicas; IV. Coadyuvar con otras autoridades en la conservación del

orden público y la tranquilidad de la comunidad; V. Cuidar que se cumplan y apliquen las disposiciones de esta ley y sus reglamentos en materia de movilidad, vialidad y transporte, así como informar y orientar a quienes transiten en las vías públicas; —perdón que se las lea, ya voy a acabar— VI. Tomar conocimiento de las infracciones que cometan los conductores de los vehículos, concesionarios, permisionarios y subrogatarios, a esta ley o sus reglamentos y, en su caso, levantar o hacer constar dichas infracciones, —son administrativas— para los efectos de determinar y aplicar la sanción correspondiente, y VII. Las demás que se establezcan en esta ley,” etcétera.

Entonces, me parece —y de ninguna parte, insisto, del proyecto, ni de la lectura de la Constitución— que ha sido muy claro, incluso, el informe que presentan las autoridades en esta acción en decir la idea es —precisamente— que esta policía de movilidad, que es de tránsito, va a cumplir una mejor función en favor de la ciudadanía, en su adscripción, y yo diría orgánica —me hace suponer— pero también funcional, en esto, a una Secretaría de Movilidad; que se llame policía de vialidad, esto —insisto— entra en las funciones de seguridad pública, son amplísimas, pero esta policía no va a investigar; y si entra en la libertad configurativa en nuestro país, y existen en distintos países del mundo policías que no investigan.

Ahora, puede suceder, es correcto que puede suceder, que bajo el mando del ministerio público le pida a una de estos policías, en cierto accidente, que detenga o que recoja algún indicio y todo. Eso tiene que hacerlo la policía, pero esto no lo está sacando de su mando ni funcional ni institucional, pero no depende, ninguna parte de la ley está diciendo que deja de depender funcionalmente para esa pequeña función investigadora que le

dio. Creo que esto no dice ni la Constitución de Jalisco ni las leyes reglamentarias, y me parece que puede una entidad federativa tener una policía que —con toda claridad— no le toca investigar. Y creo que, por eso, votaré a favor del proyecto, en sus términos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Me han pedido la palabra la señora Ministra Piña, el señor Ministro Medina Mora y el señor Ministro Zaldívar, continuaremos con esta discusión el próximo lunes veinte, en la sesión ordinaria, a cual los convoco, que se llevará a cabo en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)