

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 134/2015, así como Voto Concurrente formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2015
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinte de febrero de dos mil diecisiete.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 134/2015, promovida por la Procuradora General de la República, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la acción. Mediante oficio presentado el catorce de diciembre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

ÓRGANOS RESPONSABLES:

1. Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.
2. Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

• Los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en la parte normativa "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.

• Los artículos 1, párrafo primero¹, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en la parte normativa "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.

• El artículo 53, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, expedido mediante Decreto número 25422/LX/15, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad, el doce de noviembre de dos mil quince.

SEGUNDO. Artículos constitucionales violados. La promovente estima violados los artículos 14, 16, 21, párrafo primero y noveno, en relación con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez, adujo en síntesis lo siguiente:

Primero. Que los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en la parte normativa "con excepción de la Policía Vial", así como los diversos 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en la parte normativa "con excepción de la Policía Vial"; violan los artículos 21, primero y noveno párrafos, en relación con el diverso 73, fracción XXI, inciso C), de la Constitución Federal, porque 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 Policía Vial, cuestión que contradice frontalmente el diseño establecido en la Constitución Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el entendido de que esta legislación contiene todo lo concerniente a la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos para esclarecer los hechos, determinando las competencias tanto del Ministerio Público como de la policía en el ejercicio de esta actividades.

¹ Debe precisarse, que si bien en su escrito la accionante -en diversas partes- señala como impugnado el artículo 1º en su totalidad, lo cierto es que de la transcripción de los preceptos impugnados que se realiza en dicho escrito, se advierte con claridad que únicamente se plantea la inconstitucionalidad del primer párrafo de dicho precepto, lo que se corrobora de la lectura de los conceptos de invalidez relativos.

Lo anterior, toda vez que, de una interpretación de los referidos preceptos combatidos, en relación con el artículo 21, primero y noveno párrafos, de la Constitución Federal, se puede advertir que al momento de adicionar la parte normativa “con excepción de la Policía Vial”, genera una salvedad absoluta –no relativa- ya que exceptúan por completo a la Policía Vial de cualquier mando que el Ministerio Público pudiera ejercer sobre tal institución.

Destaca que dentro del ámbito que la Constitución asignó al Congreso de la Unión, como facultad para emitir legislación única [artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal] se encuentra la materia procesal penal; así dicho órgano legislativo, a efecto de cumplir con el mandato constitucional, que tiene por objeto que exista homogeneidad, uniformidad y unicidad normativa en dicha materia, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece que para efectos del procedimiento penal, el concepto de “policía”, se entenderá a los cuerpos de Policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, **así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación**, en los términos de lo que disponen tanto la Constitución Federal, el Código Nacional y demás disposiciones aplicables.

Señala que la policía incluye no solo a la policía investigadora –cuerpos de policía especializados en la investigación-, sino también a todos los cuerpos de seguridad pública de todos los órdenes de gobierno, cuyo mandato y conclusión estará a cargo del Ministerio Público. Lo que posee una lógica sistémica debido a que de acuerdo a nuestro marco constitucional, la seguridad pública es una función del Estado a cargo, entre otras, de las Instituciones policiales y del Ministerio Público, de conformidad con el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Federal y el artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad; luego será el artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, el que establece con precisión las funciones de las diversas instituciones policiales, como son: **Instituciones policiales de investigación**, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información; **instituciones policiales de prevención**, que será la encargada de **prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas**, realizar las acciones de inspección, **vigilancia y vialidad** en su circunscripción, e **instituciones policiales de reacción**, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

Por lo que, desde el punto de vista constitucional y legal, no cabe duda que la Policía Vial del Estado de Jalisco, es una institución policial de prevención y, por tanto debe cumplir en el ámbito de su competencia con la responsabilidad de investigar los delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público, esquema de conducción y mando del cual las normas impugnadas exceptúan por completo a la mencionada policía.

Indicó que dentro del concepto de “policías” a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Federal, se encuentran todas aquellas instituciones que realizan funciones de seguridad pública, el cual, en sede constitucional y legal posee en contenido material perfectamente definido, señalando que dicha función, -la de seguridad pública-, incluye entre otras, la prevención del delito y la de sancionar las infracciones administrativas, razón por la cual, en coherencia con ello, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, identifica como función de las instituciones policiales de prevención la de vigilancia y vialidad.

En este sentido, señaló que las normas impugnadas resultan inconstitucionales, al prever el Legislador de Jalisco las facultades de la Fiscalía General del Estado, tanto en la Ley Orgánica del Ejecutivo local como en la Ley Orgánica de la Fiscalía, y al establecer lo conducente sobre las atribuciones del Ministerio Público en la procuración de justicia, esto es, en la investigación y persecución del delito, señaló que éste tiene, de conformidad con el citado precepto constitucional, la conducción y mando de las policías con excepción de la Policía Vial, excluyendo a dicha institución del mando funcional y la conducción jurídica que constitucionalmente le corresponde al Ministerio Público en la investigación de los delitos.

Por lo que, al no contener el artículo 21 de la Constitución Federal, ningún tipo de excepción en cuanto al mando y conducción que el Ministerio Público debe tener respecto de las policías, las normas impugnadas devienen inconstitucionales, violentando además el ámbito competencial del Congreso de la Unión, órgano que al emitir la legislación única en materia procesal penal, determinó con claridad que todo cuerpo policiaco que tuviera funciones de seguridad pública, sería considerado policía para efectos del proceso penal, a fin de colaborar con la investigación bajo el mando y dirección del Ministerio Público.

En este sentido concluyó, que lo procedente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declare inconstitucionales los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en la parte normativa “con excepción de la Policía Vial”, así como los diversos 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en la parte normativa “con excepción de la Policía Vial” y, de esa manera, se salvaguarde el diseño de colaboración funcional entre el Ministerio Público y las policías, establecido por el Poder Constituyente constituido y por el Congreso de la Unión, en su carácter de legislador único en materia procesal penal.

Segundo. Aduce que el segundo párrafo del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es violatorio del sistema de seguridad pública instaurado por el Constituyente constituido en el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho, ya que la fórmula empleada para determinar la relación del Ministerio Público y la Policía, dista en mucho, del propósito de la reforma en materia de justicia y seguridad, toda vez que, el cambio de paradigma para transitar de un sistema penal inquisitorio a uno acusatorio obligó al órgano revisor de la Constitución Federal, a modificar la relación Ministerio Público-policías, con el fin de hacer eficiente la investigación y persecución del delito, por lo que, el monopolio de la investigación, ya no sería del Ministerio Público, ahora esa responsabilidad también corresponde a la policía, siempre bajo la conducción y mando del Ministerio Público.

Que la norma impugnada al señalar: *“la investigación de los delitos del fuero común y concurrentes, así como la persecución ante los tribunales de los responsables de su comisión corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, acoge el “modelo de auxilio”, derivado de la reforma constitucional de 1996, estableciendo que el Ministerio Público se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato, generando dos efectos normativos contrarios al marco constitucional, en atención a que:

La nueva redacción del segundo párrafo del precepto impugnado, es inconstitucional, en la medida de que, posibilitó la exclusión absoluta que del mando sufrió la Policía Vial, misma que fue concretada por las normas secundarias locales impugnadas, debido a que, con la adscripción al “modelo de auxilio” derivado de la reforma constitucional 1996, permite tratar a las policías, en lo que se refiere a la investigación de los delitos, como entes secundarios; y también es inconstitucional, en la medida que no asigna a las policías el papel que les corresponde en la investigación de los delitos, según el modelo adoptado por el Constituyente constituido, a raíz de la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, violando así el artículo 21, párrafo primero, en relación con el 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, en tanto que desconoce las reglas contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto de la relación de colaboración –conducción que debe privar entre el Ministerio Público y las Instituciones Policiales que constituyen el sistema de seguridad pública. De esta forma rompe la homogeneidad, uniformidad y unicidad normativa, mandatada en materia procesal penal por la constitución.

Tercero. Que los artículos 53, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la porción normativa “con excepción de la Policía Vial”; así como los diversos 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, en la porción normativa “con excepción de la Policía Vial”, todos del Estado de Jalisco; violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en atención a que los referidos preceptos controvertidos, generan confusión y una violación a los principios de certeza y legalidad jurídica, que afectaran las funciones de seguridad pública a cargo del Estado, además de propiciar inseguridad jurídica tanto a los justiciables como a los operadores de la normas, pues el Ministerio Público no tendrá los mecanismos necesarios para auxiliarse de todos los cuerpos policiacos que operan en el Estado de Jalisco.

Lo anterior, pues por un lado el artículo 53 de la Constitución local del Estado de Jalisco, prevé el auxilio únicamente de una policía, pero por el otro, los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y los diversos 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía, prevén que todas las policías auxiliarán al Ministerio Público en sus funciones de investigación, excluyendo a la Policía Vial, generándose de esa manera un marco jurídico local confuso e incompatible con los principios reconocidos por las cláusulas constitucionales mencionadas.

Por lo que, considera que las normas impugnadas fueron expedidas en contravención a la garantía de legalidad, ya que el Congreso de Jalisco no está facultado para legislar en la forma que lo hizo, esto es, modificando las reglas contenidas en la Constitución Federal, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Que la referida inseguridad e incertidumbre jurídica, derivan del análisis de los propios documentos preparatorios de las reformas locales, en los cuales se advierte, cierta confusión por parte del Congreso de Jalisco, toda vez que, de algunos contenidos de las partes expositivas, se puede arribar a la conclusión de que la intención era generar un cambio en el mando orgánico de la Policía Vial, pero de otros, se puede concluir que, más bien, lo que se pretendió fue generar una división funcional, dejando por un lado en el ámbito de competencia de la Fiscalía General y de sus policías, la procuración de justicia penal (prevención, persecución e investigación de los delitos) y por el otro, a la Policía Vial, la cual ahora podrá especializarse en materia de movilidad.

CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de catorce de diciembre de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número **134/2015** y, por razón de turno, tocó fungir como instructor al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Por auto de cuatro de enero de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

- Informó que su participación en el acto reclamado fue mediante la iniciativa, promulgación y sanción de los decretos impugnados.

- Señala que de las exposiciones de motivos que originaron los Decretos 25422/LX/15 y 25423/LX/15, se desprende, que la modificación pretendida, únicamente versaba sobre quien ejercería el mando orgánico de la Policía Vial, que en ese momento se encontraba a cargo de la Fiscalía General del Estado de Jalisco y por cuestiones de operatividad, quedaría a cargo de la Fiscalía General de la Secretaría de Movilidad de la referida entidad federativa, esto sin afectar las funciones que desarrolla el Gobierno del Estado en materia de seguridad pública, esto es, sin afectar el mando funcional que sobre ella ejerce el Ministerio Público para efectos de la investigación de los delitos, sin que para ello, sea obstáculo que orgánicamente dependa de la Secretaría de Movilidad.

En atención a ello, se consideró necesario reformar diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General; Sexto y Décimo Transitorios del Decreto 24395/LX/13; de la Ley de Movilidad y Transporte; y de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, ordenamientos todos del Estado de Jalisco. En este sentido precisó, que las normas impugnadas tienden a dar las bases para la organización del Estado, para lo cual, se trasladó el mando orgánico de la Policía Vial a la Secretaría de Movilidad.

Que dichas reformas no transgreden el artículo 21 de la Constitución Federal, ya que si bien, se trasladó el mando de la Policía Vial a la Secretaría de Movilidad, el mando funcional que en la investigación de los delitos pueda ejercer el Ministerio Público sobre la Policía Vial, queda garantizado por lo dispuesto en los artículos 2, fracción IV, 3, fracción XI y 26, fracción III, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, sin que para ello sea obstáculo lo dispuesto en las normas legales impugnadas, pues dichas normas dan las bases en la organización del Estado, sin intervenir en el mando funcional que ejerce el Ministerio Público.

- Indica que de conformidad con lo establecido en los párrafos primero, cuarto, noveno y décimo del artículo 21 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 73, fracción XXIII, 115, fracción III, inciso h) y VII, 116, fracción IX, 122, base segunda, fracción II, inciso e), 123, apartado b, fracción XIII y 124, observa que las normas impugnadas no prohíben a los elementos operativos de la Policía Vial, atender los mandatos que el Ministerio Público les dicte en la ejecución de su función constitucional, de este último, para conducir e investigar los delitos; ello en virtud de que si bien se excluye a la Policía Vial, ésta lo hace únicamente en el sentido del mando operativo y no funcional como lo alega la promovente, puesto que dicho mandato pasa de la Fiscalía General del Estado a la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado, siendo necesario modificar las leyes orgánicas para regular el organigrama operativo, persistiendo el mando funcional que ejerce el Ministerio Público sobre las policías, máxime que así lo reconoce la propia Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En consecuencia, señala que las normas impugnadas resultan apegadas a la Constitución Federal, pues si bien, excluyen a la Policía Vial de la estructura orgánica de la Fiscalía General y la trasladan a la Secretaría de Movilidad, y por ende, la exceptúan del mando ordinario en otras funciones atribuidas a la fiscalía, las porciones normativas no le eximen a la Policía Vial, de colaborar con los ministerios públicos local y federal, en la investigación de los delitos, en términos del artículo 21 de la Constitución Federal, máxime que dicha norma es de observancia obligatoria y aplicación directa en el ejercicio de la función pública de investigación de conductas delictivas.

- Aduce que las reformas impugnadas se encuentran plenamente ajustadas a la Constitución Federal, ya que si bien, únicamente se trasladó el mando operativo de la Policía Vial, a la Secretaría de Movilidad, el mando funcional que en todo momento detenta el Ministerio Público, se sigue respetando de conformidad con el artículo 21 constitucional; así como 2, 3 y 26 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado.

Además, las reformas impugnadas se encuentran plenamente ajustadas a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que no existe disposición expresa en contrario, relativo a que el mando operativo de la Policía Vial o cualquier otra policía, pueda corresponder a determinada dependencia, respetando lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, aduce que las Entidades Federativas, se podrán organizar internamente de manera autónoma, a efecto de garantizar la seguridad pública a los gobernados, observando que las funciones de procuración de justicia, se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos; en ese sentido, al traspasar el mando de la Policía Vial de la Fiscalía General a la Secretaría de Movilidad del Estado, únicamente se cumple con el principio de eficiencia, puesto que los Policías Viales, seguirán velando por el cumplimiento de la Ley de Movilidad y Transporte, sus reglamentos y demás protocolos u ordenamientos aplicables, lo que garantiza su especialización en materia de movilidad y transporte en beneficio de la ciudadanía, ello sin afectar las funciones desarrolladas por el Gobierno del Estado en materia de seguridad pública, pues continuarán ejerciendo las funciones que les corresponden, como parte de los elementos operativos previstos en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

- Finalmente señala que el acto que se le reclama, consistente en participar en el proceso legislativo, encuentra su fundamento en los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que señalan que las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo; siendo facultad y obligación del Gobernador promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; y en atención a dicha obligatoriedad dio autenticidad a los decretos de reforma que impugna la parte actora y se publicaron por conducto de la Secretaría General de Gobierno, como lo dispone el artículo 13, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

- En cuanto a las normas reclamadas, informó que en cuanto al Decreto 25422/LX/15, que únicamente es cierto, que el Congreso aprobó el cuatro de agosto de dos mil quince, la minuta del referido Decreto, a través del cual se reforma el artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y que en términos del diverso precepto 117 de dicha normatividad, el quince de octubre de ese mismo año, mediante acuerdo legislativo 1637-LX-15, declaró su aprobación.

Que por lo que hace al Decreto 25423/LX/15, manifestó que éste fue aprobado el cuatro de agosto de dos mil quince, y que con relación a lo que aquí interesa, conforme a su artículo primero, se reformaron los artículos 26, fracciones XXIII y XXIV, 27 y 30, fracción VIII, se adicionó una fracción XXV del artículo 26; y se derogó la fracción XIX del artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; y acorde a su artículo segundo se reformaron los artículos 1, primer párrafo y la fracción XII, 4, párrafo segundo, 13, fracción IV y 37; y se derogó la fracción XX del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

- Señala que la impugnación de los referidos ordenamientos, es producto de la función pública que al tenor de las competencias, de las entidades federativas de la división de poderes, le corresponde al Congreso de la Entidad, legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión.

Que, para que los actos legislativos satisfagan el principio de legalidad, requieren estar fundados y motivados, colmándose la primera, con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley autorice, mientras que el segundo aspecto, se colma con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales, que reclamen ser jurídicamente reguladas, sin que para colmar este último aspecto, se requiera motivación específica de la totalidad del ordenamiento; concluyendo en este sentido, que la aprobación de los Decretos 25422/LX/15 y 25423/LX/15, en específico las normas impugnadas, de conformidad con el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es constitucional.

- Que son infundados los argumentos que se esgrimen en los conceptos de invalidez, ya que las normas impugnadas no se oponen al texto de la Constitución Federal, toda vez que, las normas tildadas de invalidez, como la Ley del Sistema de Seguridad Pública e inclusive, la ley de Movilidad y Transporte, ambas del Estado de Jalisco, son ordenamientos que se encuentran vinculados con la reforma constitucional federal al Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública para los Estados Unidos Mexicanos, y en las que se destaca, que las instituciones policiales deberán coordinarse entre sí, para cumplir con los objetivos de la seguridad pública, que conformarán el sistema nacional.

En este sentido, la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, establece las bases para regular la función de seguridad pública en el Estado y sus Municipios, los lineamientos para el desarrollo y la coordinación de esta función a cargo de las autoridades competentes; por lo que, en cumplimiento a dichas disposiciones y para lograr una mayor efectividad en el cumplimiento de las atribuciones propias de la Policía Vial y que de forma por demás lógica incide en la seguridad pública del Estado, cuyo objeto es descentralizar administrativamente, el mando al que estaba sujeto la Policía Vial, para reincorporarlo de acuerdo a la naturaleza de las funciones que desempeña, a la Secretaría de Movilidad del Estado de Jalisco, sin que para ello, dicha Policía Vial deje de cumplir con los fines inherentes a la función de seguridad pública, señaladas en el artículo 2 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco.

Lo anterior, en virtud de que, de las iniciativas de los Decretos 25422/LX/15 y 25423/LX/15, se advierte que aun y cuando su objetivo es excluir del mandato de la Fiscalía de la Policía Vial, ello lo hace con la finalidad de optimizar el fortalecimiento de las garantías de seguridad pública, en atención precisamente, al ejercicio de las atribuciones que le son propias a ese personal operativo, entre las que destacan la aplicación y vigilancia de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, como al efecto lo dispone el artículo 18 de la referida ley.

En atención a lo expuesto, consideró aprobar la iniciativa propuesta, cuyo principal objeto fue facilitar el control y la organización de ese cuerpo, en relación con las funciones operativas de dicha Policía Vial; pues siendo la Policía Vial, parte integrante de los cuerpos policiacos, no ha sido intención del legislador, que en las normas generales tildadas de invalidez, quede excluida de la conducción y mando del Ministerio Público, pues dichos elementos viales, sometidos a la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, tienen la obligación de cumplir las determinaciones de la autoridad ministerial, de acuerdo a los artículos 59 y 60 de dicha ley, los cuales no fueron reformados. Aunado a que dicha reforma pretende garantizar la especialización que en materia de movilidad y transporte se generará un beneficio de la ciudadanía, sin que esto sea transgresor a la Carta Magna.

SÉPTIMO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que, se plantea la posible contradicción de diversos artículos (27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en la parte normativa “con excepción de la Policía Vial”; los artículos 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en la parte normativa “con excepción de la Policía Vial”, todos expedidos mediante Decreto número 25423/LX/15, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el doce de noviembre de dos mil quince; así como el artículo 53, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, expedido mediante Decreto número 25422/LX/15, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad, el doce de noviembre de dos mil quince) y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal², dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El Decreto 25422/LX/15, que contiene el artículo 53, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; así como el Decreto 25423/LX/15, que contiene los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y los artículos 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco; impugnados por esta vía, ambos decretos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, **el doce de noviembre de dos mil quince**, tal como se advierte de los ejemplares de la edición correspondiente que obran agregados a fojas de la treinta a la cuarenta y cuatro del expediente principal. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción de inconstitucionalidad **transcurrió del viernes trece de noviembre al sábado doce de diciembre de dos mil quince**, asimismo, se advierte que, el último día del plazo fue inhábil, por lo que, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes catorce de diciembre siguiente.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veintisiete del expediente, **la demanda se presentó el lunes catorce de diciembre de dos mil quince**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que la presentación de la demanda es oportuna.

TERCERO. Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

² “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”.

Suscribe el presente medio de control constitucional Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento en ese cargo, por parte del Presidente de la República (foja veintiocho del expediente principal).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto de reforma respectivo, faculta al Procurador General de la República para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano³ y, en el caso, como se ha indicado, se combate un Decreto que reforma diferentes preceptos contenidos en una normativa local.

Así, conforme a lo razonado, y atento a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio artículo 105, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley⁴, la promovente de este medio impugnativo cuenta con la legitimación para ello, pues acredita su cargo y, además, impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local⁵ que estima contrarias a la Norma Fundamental.

CUARTO. Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la accionante.

QUINTO. Estudio de fondo. En su primer concepto de invalidez, la Procuradora General de la República sostiene que los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en la parte normativa "con excepción de la Policía Vial", así como los diversos 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General (en la parte normativa "con excepción de la Policía Vial"), ambas del Estado de Jalisco; violan los artículos 21, primero y noveno párrafos, en relación con el diverso 73, fracción XXI, inciso C), de la Constitución Federal, porque 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 Policía Vial.

Lo anterior, toda vez que, la Constitución Federal asignó al Congreso de la Unión, la facultad para emitir legislación única en materia procesal penal, que tiene por objeto que exista homogeneidad, uniformidad y unicidad normativa en dicha materia, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece, para efectos del procedimiento penal, el concepto de "policía". Que la policía incluye no sólo a la policía investigadora –cuerpos de policía especializados en la investigación-, sino también a todos los cuerpos de seguridad pública de todos los órdenes de gobierno, cuyo mandato y conclusión estará a cargo del Ministerio Público.

Por lo que, desde el punto de vista constitucional y legal, no cabe duda que la Policía Vial del Estado de Jalisco, es una institución policial de prevención y, por tanto, debe cumplir en el ámbito de su competencia, con la responsabilidad de investigar los delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público, esquema de conducción y mando, del cual las normas impugnadas exceptúan por completo a la mencionada policía.

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. (...).

⁴ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II".

⁵ **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna". (Novena Época, Registro: 188899, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de 2001, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 98/2001, Página: 823).

Indicó que dentro del concepto de “policías” a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Federal, se encuentran todas aquellas instituciones que realizan funciones de seguridad pública, concepto el cual, en sede constitucional y legal posee un contenido material perfectamente definido, señalando que dicha función, -la de seguridad pública-, incluye entre otras, la prevención del delito y la de sancionar las infracciones administrativas, razón por la cual, en coherencia con ello, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, identifica como función de las instituciones policiales de prevención, la de vigilancia y vialidad.

Por lo que, al no contener el artículo 21 de la Constitución Federal, ningún tipo de excepción en cuanto al mando y conducción que el Ministerio Público debe tener respecto de las policías, las normas impugnadas devienen inconstitucionales, violentando además el ámbito competencial del Congreso de la Unión, órgano que al emitir la legislación única en materia procesal penal, determinó con claridad que todo cuerpo policiaco que tuviera funciones de seguridad pública, sería considerado policía para efectos del proceso penal, a fin de colaborar con la investigación bajo el mando y dirección del Ministerio Público.

El contenido de las normas impugnadas, es:

LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO

(REFORMADA, P.O. 12 DE NOVIEMBRE DE 2015)

“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. 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**, del ejercicio de la acción penal y la relativa a la acción de reparación del daño ante los tribunales, así como del sistema de reinserción social y atención a víctimas, rigiéndose por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos”.

“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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de su Ley Orgánica, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y de las demás disposiciones aplicables;

(...)”.

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, **con excepción de la Policía Vial**, del ejercicio de la acción penal y la relativa a la acción de reparación del daño ante los tribunales, así como del sistema de reinserción social y atención a víctimas, rigiéndose por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; contará con las siguientes atribuciones:

(...)”

“Artículo 13. Corresponde al Fiscal General:

(...)

(REFORMADA, P.O. 12 DE NOVIEMBRE DE 2015)

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** en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución local y de las demás disposiciones aplicables;

(...)”.

De lo que se advierte que, como lo señala la accionante, con las normas impugnadas se eliminó el mando que sobre la Policía Vial ejercía la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Ahora, al presentarse el proyecto de resolución al tribunal Pleno, se consideraba que el concepto de invalidez aducido por la Procuradora era infundado, pues se señalaba que el hecho de que el legislador local, al aprobar las normas impugnadas, haya determinado que para efectos orgánicos, estructurales y de especialización la Policía Vial de la entidad se adscribiera a la Secretaría de Movilidad, no vulneraba lo previsto en los artículos 21, párrafos primero y noveno y 73, fracciones XXI, inciso c) y XXIII, sino que era acorde a lo que en ellos se establecía, pues no se pretendía disgregar del mando que tiene el Ministerio Público sobre las policías, a la Policía Vial de la entidad, sino sólo una modificación estructural que la propia Constitución Federal, prevé queda en el ámbito de libre configuración de las entidades federativas.

No obstante ello, respecto de dichas normas impugnadas este Tribunal Pleno, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad.

En efecto, en la sesión del Tribunal Pleno de veinte de febrero de dos mil diecisiete, habiéndose discutido la propuesta del proyecto presentado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, se tomó la votación, resultando una mayoría de seis votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Pérez Dayán, en contra de dicha propuesta y en el sentido de declarar la invalidez de los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la parte normativa “con excepción de la Policía Vial”, así como los diversos 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General (en la parte normativa “con excepción de la Policía Vial”), ambas del Estado de Jalisco; y, cinco votos de los Señores Ministros Franco Gonzáles Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, a favor del proyecto. Por lo que, procede desestimar la acción.

La anterior declaratoria de desestimación, se sustenta en las siguientes razones:

El artículo 73 de este Título señala: **“Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”**. El artículo 41, en sus fracciones III y V, dispone: **“Las sentencias deberán contener: ...III.- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados. ...V.- Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;...”**. Por otra parte, el artículo 72 del propio ordenamiento, establece: **“Las resoluciones de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaron por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercida y ordenará el archivo del asunto”**. Esta disposición reproduce lo establecido por el párrafo quinto del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

Del análisis concatenado de los dispositivos transcritos se sigue que al presentarse en el caso, la hipótesis descrita de una resolución mayoritaria, en el sentido de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, pero que no alcanzó la mayoría exigida para invalidar la norma, debe hacerse, en un punto resolutivo de la sentencia, la declaración plenaria de la desestimación de la acción, sirviendo estas consideraciones como sustento.

Procede ahora analizar el segundo concepto de invalidez, en el que la Procuradora General de la República aduce que el segundo párrafo del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es violatorio del sistema de seguridad pública instaurado por el Constituyente constituido en el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho, ya que la fórmula empleada para determinar la relación del Ministerio Público y la Policía, dista en mucho, del propósito de la reforma en materia de justicia y seguridad, toda vez que, el cambio de paradigma para transitar de un sistema penal inquisitorio a uno acusatorio, obligó al órgano revisor de la Constitución Federal, a modificar la relación Ministerio Público-policías, con el fin de hacer eficiente la investigación y persecución del delito, **por lo que, el monopolio de la investigación, ya no sería del Ministerio Público, ahora esa responsabilidad también corresponde a la policía, siempre bajo la conducción y mando del Ministerio Público.**

Que la norma impugnada acoge el “modelo de auxilio”, derivado de la reforma constitucional de 1996, estableciendo que el Ministerio Público se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato, con lo que se generan dos efectos normativos contrarios al marco constitucional, en atención a que permitió la exclusión absoluta que del mando sufrió la Policía Vial, misma que, permite tratar a las policías, en lo que se refiere a la investigación de los delitos, como entes secundarios y no asigna a las policías el papel que les corresponde en la investigación de los delitos, violando así el artículo 21, párrafo primero, en relación con el 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, en tanto que desconoce las reglas contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales; de esta forma rompe la homogeneidad, uniformidad y unicidad normativa, mandatada en materia procesal penal por la constitución.

Ahora, a efecto de analizar el planteamiento de la accionante, debe precisarse el contenido de los artículos 21, primer y noveno párrafos y, 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, que el promovente estima vulneran la norma impugnada, así como la fracción XXIII del citado artículo 73, los cuales a la letra dicen:

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

“Artículo 21.- 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.

...

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

La seguridad pública **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, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley**, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

...”

“Artículo. 73.- El Congreso tiene facultad:

...

(REFORMADA, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 2013)

XXI.- Para expedir:

...

(REFORMADO, D.O.F. 5 DE FEBRERO DE 2017)

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

...

(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan 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.

...”

El primero de los preceptos transcritos, establece que 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**; destacando que dicha norma fundamental expresamente establece que la seguridad pública **es una función** a cargo de los tres niveles de gobierno, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, **así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley.**

Por otra parte, el segundo de los preceptos otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión, para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Igualmente lo faculta, para expedir leyes **que establezcan 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.

Al respecto es importante destacar, que el artículo 21 y la fracción XXIII del artículo 73, transcritos, sufrieron una importante reforma el dieciocho de junio de dos mil ocho, como parte de la reforma integral en materia de justicia penal y seguridad pública, en la que fue adoptado como modelo de proceso penal, el acusatorio y oral, abandonando el sistema mixto con preponderancia inquisitiva, reforma que entró en vigor en su totalidad el dieciocho de junio pasado. Precizando que si bien, dichos preceptos también fueron reformados el veintinueve de enero de dos mil dieciséis y el último de ellos, el cinco de febrero del año en curso, en realidad dichas reformas no resultan relevantes para el tema a estudio.⁶

A efecto de desentrañar el sentido de dichas normas constitucionales resulta relevante hacer referencia al proceso legislativo que dio origen a la reforma en comento, destacando que, en el Dictamen de la Cámara de Diputados como Cámara de origen, en lo que al caso interesa, se señaló:

“...Artículo 21

*En la redacción que se propone para el artículo 21, se considera procedente la existencia de una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; donde expresamente se contemple **la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública pero siempre en el marco del respeto al federalismo.***

Así, la ley que se emita en la materia, donde se sienten las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberá establecer específicamente, cuando menos, varios elementos. El primero deberá regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. El segundo, deberá establecer, como elemento básico, la carrera policial a nivel nacional con carácter homogéneo. Así también, se deberá regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del Ministerio Público, que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de las organizaciones ilícitas; sino también, y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policíacos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos. Así, por ejemplo, para que un elemento de policía municipal, estatal o federal, que no esté adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones, pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar con el Ministerio Público, deberá estar plenamente certificado que cuenta con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, así como con las habilidades y destrezas que le permitirán hacer efectivamente sus trabajos.

Esto significa que, en el espíritu federalista que inspira a esta reforma, las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión, deberán ser adecuadas y adaptadas a cada uno de las realidades y situaciones de la geografía nacional mediante leyes que los órganos legislativos de los estados harán en los términos del sistema.

Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución ha sido reformado para establecer la relación entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos además de la investigación de inteligencia y preventiva.

De la misma manera que en la mayoría de los países del mundo la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará a cargo del Ministerio Público. Estas policías podrán realizar funciones de análisis e investigación, pero de manera taxativa en el momento en que la policía encuentre un delito deberá notificarlo y denunciarlo ante el Ministerio Público de manera inmediata. Este primer párrafo del artículo 21 debe leerse de manera integral con los últimos párrafos del artículo 21 y en consecuencia los policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados, y tener no solo los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función sino en la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. La tesis sostenida por el constituyente permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policías. 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 cuando se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función.

⁶ Esto debido a que dicha reforma obedeció al cambio de denominación del Distrito Federal a Ciudad de México, con todo lo que esto conlleva; sin embargo, no atañe a la materia de seguridad pública que ahora nos ocupa.

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 depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso municipios o bien como 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 como será esta relación.

...

Artículos 73 y 115

...

Por otra parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemplado en las reformas contenidas a los artículos 21, 73 fracción XXIII, y 115 de esta Constitución, permitirá la coordinación de acciones en la materia con una visión federal, estatal y municipal, y elementos básicos de control por parte del Sistema Nacional. Esta reforma permitirá la evolución del Sistema creado en 1995, que no ha garantizado a cabalidad que el servicio público de Seguridad Pública se preste con calidad, a pesar de la amplia inversión presupuestal realizada.

Para la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública se valoró el estado actual tanto del sistema como de las policías municipales, estatales y federales. Se identificó que existen diversas calidades y cualidades que varían por regiones e incluso por procesos de desgaste, corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha reconocido, por la infiltración del narcotráfico en sus estructuras. Así, mientras hay Estados y municipios que tienen cuerpos policíacos bien capacitados y formados, existen otros en situación menos favorable. A pesar de avances innegables, las propias Instituciones federales de policía no han logrado consolidarse como instituciones profesionales y de vanguardia. La Policía Federal Preventiva, a pesar de haber sido constituida hace más de diez años, todavía esta intentando consolidarse en un plan de acción para lograr eficiencia.

Es necesario por tanto revisar el conjunto del sistema de seguridad pública a efecto de que sea congruente con la realidad de nuestro país, dotando a las instituciones de las atribuciones necesarias para cumplir su cometido. Ello, desde luego, con un equilibrio indispensable que evite cualquier abuso o peor aún la violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Así, en el primer párrafo del artículo 21 se hace la precisión de que la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público. Esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto, corresponde exclusivamente en la actualidad a las Procuradurías. Esto ha traído como consecuencia el interpretar que las policías, aún las ministeriales, no pueden realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación.

Esta apreciación es incorrecta, si se piensa que, conforme a los modelos más avanzados de investigación, corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar en los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso.

Es importante dejar muy claro que **la actuación de las policías, en el ejercicio de la función investigadora, será siempre bajo la dirección y conducción del Ministerio Público**, es decir, éste no pierde con la reforma su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora.

Otro avance, sin duda fundamental, consiste en que **el nuevo texto propuesto no prejuzga sobre la adscripción orgánica de la policía investigadora. Esto significa que corresponderá tanto a la Federación como a los estados, decidir, en su propia legislación, la ubicación que consideren óptima para esta policía: bien dentro de la propia Institución investigadora (procuradurías), bien en otra dependencia de la administración pública como sucede en la mayoría de los países.**

Independientemente de todo lo anterior, estas Comisiones han considerado que es necesario desarrollar con amplitud un sistema de seguridad, **basado en la coordinación, pero que establezca bases mínimas para la regulación de las instituciones policiales en todo el país. Al efecto, se propone conformar un Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

Este sistema estaría concebido, en primer lugar, para prever la regulación del servicio de carrera policial, es decir, la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Desde luego que la operación y desarrollo de la carrera policial se desarrollará fundamentalmente en los municipios, estados y Distrito Federal, pero ello con sujeción a estas bases.

En segundo lugar, se pretende que abarque los aspectos relativos a las bases criminalísticas y de personal.

De particular importancia, resulta la prevención en el sentido de que, a partir de que empiece a funcionar el sistema, ninguna persona podrá ingresar a las instituciones si no ha sido debidamente certificado y registrado.

...

Igualmente, conviene hacer referencia al Dictamen emitido por la Cámara de Senadores como Cámara Revisora, en el propio proceso legislativo referido, en el cual, en lo que interesa se señaló:

“Asimismo, la iniciativa propone elevar la capacidad de investigación de las policías, así como fortalecer sus tareas en materia de prevención del delito, a través del establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública que regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento a sus miembros. Ya que considera que es imperativo para el Estado mexicano proteger a sus policías de la corrupción y conceder a sus integrantes un proyecto de vida, y dignificar así su papel ante la sociedad.

...

De manera general, durante el presente análisis y estudio se identificaron tres problemas centrales, a saber:

- 1. Que el sistema de procuración e impartición de justicia penal tiene serios problemas operativos y de diseño, y que no cumple con sus funciones.*
- 2. Que existe una crisis en la seguridad pública que amenaza al Estado mexicano en su conjunto, en particular aquella generada por la delincuencia organizada.*
- 3. Que se carece de una indispensable coordinación entre los poderes y los órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal- para enfrentar el problema de la seguridad pública y para mejorar el funcionamiento de la justicia penal. Esto es particularmente grave en el ámbito de las policías.*

...

El segundo aspecto es una construcción del andamiaje constitucional que otorgue al Estado mexicano las herramientas que requiere para combatir eficazmente a la delincuencia en general y en especial a la delincuencia organizada. Para el primer aspecto se introducen nuevos mecanismos de coordinación en materia de seguridad pública y se definen con mayor claridad las atribuciones de las policías en materia de investigación y persecución de los delitos. Es importante destacar que estas funciones siempre se realizarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público. En cuanto a la delincuencia organizada se establece reglas que fortalecen las capacidades del Estado para combatir este fenómeno. El mensaje es claro, el Estado mexicano en su conjunto da una respuesta clara y contundente a este desafío y se dota a las instituciones de los instrumentos necesarios para acabarlo.

...

Artículo 21

...

Seguridad pública

En relación con la materia de seguridad pública, este precepto ha sido reformado a fin de establecer en términos precisos, la relación existe entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos, además de regular la investigación preventiva y de inteligencia policial.

La reforma es congruente en relación con la regulación que existe en otros países donde la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos, está a cargo de un Ministerio Público y además realizan funciones de análisis e investigación preventiva.

La tesis sostenida por el Constituyente Permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policía, sin embargo, se precisa que siempre que se trate de la investigación de delitos ésta actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función, es decir, éste consolida con la reforma, su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora.

Estas comisiones unidas consideran necesario enfatizar que la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público. Esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto, corresponde exclusivamente en la actualidad a las Procuradurías, lo que ha traído, como consecuencia interpretar que las policías, aún las ministeriales, no pueden realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación, sin embargo, es necesario resaltar que esta apreciación es incorrecta, si se compara con los modelos más avanzados de investigación, donde corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso, entre otras.

Otro avance de la reforma, sin duda fundamental, consiste en que el nuevo texto no prejuzga sobre la adscripción orgánica de la policía investigadora. Esto significa que corresponderá tanto a la Federación como a los estados, decidir, en su propia legislación, la ubicación que consideren óptima para esta policía; dentro de la propia Institución investigadora, o en otra dependencia de la administración pública como sucede en la mayoría de los países.

Por otro lado, en cuanto a la necesaria reforma al Sistema Nacional de Seguridad Pública, se valoró el estado actual tanto del sistema como de las policías municipales, estatales y federales. Se identificó que existen diversas características por regiones e incluso por procesos de desgaste, corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha reconocido, por la infiltración del narcotráfico en sus estructuras. Es decir, mientras hay Estados y municipios que tienen cuerpos policíacos bien capacitados y formados, existen otros en situación menos favorable.

Por lo anterior, se comparte el criterio de la Colegisladora de determinar una nueva regulación general a **las bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública en los tres niveles, las que deberán contemplar entre sus finalidades esenciales la coordinación necesaria para establecer las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública; la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos y la participación de la comunidad para que coadyuve entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.**

...”

Artículos 73 y 115

La primera reforma que se propone es a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, a efecto de que sea facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada, lo que significa que sólo la Federación conocerá de delitos de esta naturaleza. En el régimen de transitoriedad, que se analizará más adelante, se prevé que las legislaciones en dicha materia de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad que ahora se le confiere.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemplado en la reforma los artículos 21; 73 fracción XXIII; y 115 fracción VII de esta Constitución, permitirá la coordinación de acciones en la materia con una visión federal, estatal y municipal, además de robustecer los elementos básicos de regulación por parte del órgano rector de dicho sistema. Esta reforma eleva a rango constitucional el Sistema creado en 1995, que no ha garantizado a plenitud que el servicio de seguridad pública se preste con eficiencia, a pesar de la amplia inversión presupuestal realizada.

Es necesario por tanto revisar el conjunto del sistema de seguridad pública a efecto de que sea congruente con la realidad de nuestro país, dotando a las instituciones de las atribuciones necesarias para cumplir su cometido. Ello, desde luego, con un equilibrio indispensable que evite cualquier abuso o peor aún la violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por lo anterior, estas comisiones dictaminadoras consideran que es fundamental desarrollar un sistema integral de seguridad pública, basado en la coordinación gubernamental y que establezca bases mínimas para la regulación de las instituciones policiales en todo el país.

Al efecto, se propone reformar la fracción XXIII del artículo 73 para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública facultando al Poder Legislativo para expedir leyes que establezcan y organicen a las instituciones de seguridad pública en materia federal, dando prioridad a temas de importancia como el desarrollo policial, mediante tres aspectos básicos:

...”

De lo anterior, se desprende que se creó una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; **donde expresamente se contempla la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno**, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública, **pero siempre en el marco del respeto al federalismo**.

Así, en principio se consideró indispensable profesionalizar de manera efectiva a todos los elementos policiacos, mediante diversos mecanismos, para asegurar que tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar **su función**; destacando al efecto que, por ejemplo, un elemento de policía municipal, estatal o federal, **que no esté adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones, pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar con el Ministerio Público**.

Esto significa que, **en el espíritu federalista**, las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión, **deberán ser adecuadas y adaptadas, a cada una de las realidades y situaciones de la geografía nacional, mediante leyes que los órganos legislativos de los estados harán en los términos del sistema**.

Asimismo, se subrayó la relación entre el Ministerio Público y las policías, en torno a la investigación de los delitos, además de la investigación de inteligencia y preventiva; por lo que, la conducción y mando de las policías **en el ejercicio de la función de investigación de delitos** estará a cargo del Ministerio Público. Así, la aprobación de estos cambios, implica **la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policías**.

Incluso, precisa 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 la función**. Por lo 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 depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías** o incluso municipios o bien como 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 como será ésta relación**.

Por otra parte, únicamente con efectos ilustrativos conviene señalar que, en ejercicio de la facultad otorgada al Congreso de la Unión, en la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Federal, dicho órgano legislativo emitió el dos de enero de dos mil nueve, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁷, en la que se estableció que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación, la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

Que la función de Seguridad Pública, se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como, por las demás autoridades. Que la coordinación, en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la

⁷ Arts. 1 a 4 y 7, 39, 40, 41, 72, 75 a 77.

Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, los integrantes de las Instituciones Policiales, tendrán específicamente la obligación de apoyar a las autoridades, que así se lo soliciten en la investigación y persecución de delitos, bajo el mando y conducción del Ministerio Público y, ejecutar los mandamientos judiciales y ministeriales.

Por otra parte, también como marco, conviene hacer mención, de lo que al efecto establece el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues en él se señala, en principio, lo que se entiende por policía, que son los cuerpos de Policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación. Que al Ministerio Público le compete la conducción de la investigación de los delitos, por lo que, debe coordinar a la policía, debiendo existir entre esta última y aquél la colaboración necesaria.⁸

Igualmente se establece que, la policía tiene como obligaciones destacadas, actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos; y las que, en materia de investigación del delito, se enumeran en las quince fracciones del artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, subrayando la contenida en la fracción XIII, relativa a dar cumplimiento a los mandamientos ministeriales y jurisdiccionales que les sean instruidos.

Así, se advierte que existe constitucional y legalmente, toda una articulación para que en este país se lleve a cabo la función de investigación de los delitos, dejando en manos del Ministerio Público el mando y la conducción de dicha actividad, pero dotando a las policías de facultades propias de investigación, bajo la conducción del Ministerio Público. Por ello, se establecen obligaciones precisas de los cuerpos policiacos en cuanto a la investigación de los delitos y el cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público, en la investigación y persecución de los delitos.

Al respecto, también debe precisarse que, tal como lo señala la accionante, dentro de los cuerpos de Seguridad Pública, se encuentran aquéllos encargados de prevenir y sancionar la infracciones administrativas, entendiéndose que dichos cuerpos de Seguridad Pública, conforman la Policía a la que se refiere el Código Nacional. Por lo que, es evidente que dentro de la Policía se encuentran los agentes de tránsito y vialidad, ya sea federales, estatales o incluso municipales.

Ahora bien, cabe advertir, que con la reforma de las normas impugnadas, el Constituyente Permanente y el legislador local, pretendieron fortalecer las acciones de la Secretaría de Movilidad, transfiriendo a ésta el mando sobre la Policía Vial, lo que a su vez, permitirá una mayor especialización de sus elementos en la aplicación de las normas de tránsito en 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 la reforma propuesta por el Gobernador del Estado, así como del dictamen de las Comisiones de Vialidad, Transporte y Comunicaciones, Seguridad Pública y Protección Civil y, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, del Congreso del Estado de Jalisco, que dieron origen a la reforma impugnada, y que en la parte que interesa señalan:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“ (...)

III. De conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica citada en el punto que antecede, la Secretaría de Movilidad es la dependencia a la que le compete, entre otras facultades, planear y regular el uso adecuado de las comunicaciones terrestres y de los transportes en el Estado; actuar en materia de movilidad y transporte, según las atribuciones que le otorga ese artículo en coordinación con los municipios; realizar la ingeniería de tránsito y transporte en Jalisco, autorizado las modificaciones e interrupciones temporales; realizar estudios sobre transporte y circulación multimodal, para lograr un mejor uso de las vías y medios de transportes; llegar a cabo estudios para determinar las medidas técnicas y operación de medios de transporte urbano; definir características y ubicación de los dispositivos y señales para la regulación del tránsito en nuevas vías; normar la infraestructura y equipamiento para el transporte público, de carga, taxis y autobuses; determinar las rutas del servicio público de transportes de pasajeros, suburbanos y foráneos; precisar las rutas de ingreso o de paso, así como lo itinerarios para los vehículos de carga, otorgando las autorizaciones; realizar estudios para mejorar el uso de equipo de transporte colectivo, así como dictar y supervisar el cumplimiento de las normas para su mejor aprovechamiento; promover e impulsar la cultura y seguridad vial, mediante la elaboración e implementación de programas; y coadyuvar con la Fiscalía General del Estado para el debido cumplimiento y aplicación de la normatividad en material de movilidad y transporte.

⁸ Arts. 1, 2, 3, 74, 127, 131 y 132.

IV. La Fiscalía General del Estado es la dependencia responsable de la seguridad pública y la procuración de justicia, la cual 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, del ejercicio de la acción penal y la relativa a la acción de reparación del daño ante los tribunales, la aplicación de sanciones para las infracciones en materia de vialidad que disponga la ley correspondiente, así como del sistema de reinserción social y atención a víctimas, rigiéndose por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

V. Actualmente, la Policía Vial del Estado dependen de la Fiscalía General al ser uno de los cuerpos de seguridad, cuya función esencial es procurar el orden en las vías urbanas de comunicación, atendiendo siniestros viales, tomando acción para agilizar el flujo vehicular o peatonal, así como supervisar que no se cometan las infracciones administrativas previstas en la legislación en materia de movilidad y transporte, y de manera complementaria otorgar apoyo a los otros cuerpos policiacos. **No obstante los logros alcanzados con la unificación de todas las policías estatales bajo el mando del Fiscal General, con la integración y operación de la Fuerza Única Jalisco, una de las comunas que sostienen el Sistema Estatal de Seguridad Pública del estado, se han colmado diversos aspectos en el rubro de seguridad pública, lo que permite considerar la idoneidad de fortalecer las acciones de la Secretaría de Movilidad transfiriendo a ésta el mando sobre la Policía Vial, lo que a su vez permitirá una mayor especialización de sus elementos en la aplicación de las normas de tránsito en Jalisco, redundando ello en el fortalecimiento de las garantías de seguridad pública y aplicación de la ley en nuestra Entidad Federativa.**

VI. La Secretaría de Movilidad, como encargada de asegurar la movilidad y el transporte en Jalisco, los derechos y obligaciones de los sujetos de movilidad, el orden y las medidas de seguridad, el control de la circulación vehicular motorizada y no motorizada de personas, bienes y servicios, en las vías públicas abiertas a la circulación que no sean de competencia federal; **será favorecida en el ejercicio de sus funciones con que le sea adscrita la Policía Vial, especialmente en el diseño de implementación de mecanismos y programas para favorecer las condiciones de transporte urbano. Asimismo, la Secretaría de Movilidad incidirá de manera directa en la captación y actualización de los elementos que integran a la Policía Vial para el cumplimiento de sus atribuciones, en el conocimiento y dominio de la normativa que rige su actuar, así como en las instancias correspondientes y funciones dentro de la estructura de la Dependencia.**

VII. Un ejemplo de lo anterior, es que la Secretaría de Movilidad, a través de la Dirección de Seguridad Vial en coordinación con la Policía Vial Estatal, lleva a cabo el programa SALVANDO VIDAS para prevenir accidentes generados por la ingesta de alcohol, mediante la verificación del estado de conductores elegidos de manera aleatoria para la aplicación de la prueba de alcoholimetría, tanto en su fase cualitativa como cuantitativa, a los conductores de vehículos que al cometer una infracción de las señaladas en la Ley de Movilidad y Transporte se le detecte aliento alcohólico, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Movilidad y Transporte, así como el Protocolo correspondiente; caso en el cual se optimizarán aún más los resultados de los programas antes señalados si las dos áreas que lo ejecutan, esto es, la Dirección de Seguridad Vial y la Policía Vial Estatal, se encuentra bajo el mando y dirección del Secretario de Movilidad.

VIII. Del análisis de los motivos antes mencionados, se considera idóneo que la Secretaría de Movilidad ejerza el mando respecto de la Policía Vial, pues por un lado ésta continuará velando por el cumplimiento de la Ley de Movilidad y Transporte, sus Reglamentos y demás protocolos u ordenamientos aplicables **lo que permitirá garantizar sus especialización en materia de movilidad y transporte en beneficio de la ciudadanía, sin afectar, como fue expuesto, las funciones desarrolladas por el Gobierno del Estado en seguridad pública al haberlos fortalecido a través de otras acciones, y por otra parte, la Policía Vial continuará ejerciendo las funciones que le correspondan en materia de seguridad, como parte de los elementos operativos previstos en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.**

IX. Atendiendo los anteriores razonamientos, se considera necesario reformar las disposiciones legales en las que se atribuye el control de la Policía Vial a la Fiscalía General del Estado, de modo que aquélla quede adscrita a la Secretaría de Movilidad, por las que se propone la modificación del artículo 53 segundo párrafo de la Constitución Política Local, como se muestra en la siguiente tabla comparativa:

(...)"

Comisiones dictaminadoras:**Vialidad, Transporte y Comunicaciones; Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos;**

“(…)

Se trató de un intento de aumentar la eficiencia y coordinación de las fuerzas policiales ante la creciente ola de inseguridad que ha acechado a nuestro estado. En esta lógica se creyó que resultaba conveniente que el mando de la Policía Vial pasara al control del Fiscal General; sin embargo, tal como lo señala el autor de la iniciativa en el punto VII de la exposición de motivos arriba transcrita “se considera idóneo que la Secretaría de Movilidad ejerza el mando respecto de la Policía Vial, pues por un lado ésta continuara velando por el cumplimiento de la Ley de Movilidad y Transporte, sus reglamentos y demás protocolos u ordenamientos aplicables, lo que permitirá garantizar su especialización en materia de movilidad y transporte en beneficio de la ciudadanía, ... sin afectar las funciones en seguridad pública”.

Los miembros de estas comisiones coincidimos en la necesidad de reformar la legislación secundaria con objeto de otorgar el control de la Policía Vial a la Secretaría de Movilidad, a efecto de facilitar la operación de dicha policía y de propiciar la concentración de la Fiscalía General en asuntos de carácter meramente delictivo, para que sea la Secretaría encargada de la movilidad quien detente de manera total la responsabilidad de hacer cumplir las leyes y reglamentos de la materia. Esto facilitará el control y organización de este cuerpo policiaco.

Sin embargo, en un afán de enriquecer la iniciativa, estas comisiones caímos en la cuenta de que es necesario también reformar la Ley de Sistema de Seguridad Pública y la Ley de Control de Confianza ambas para el Estado de Jalisco, con objeto de que los mandos de la Policía Vial sean sometidos también a la aplicación de los exámenes de confianza, ya que, si bien es cierto que la modificación al artículo 3º de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, a propuesta del autor de la iniciativa permite deducir la aplicación al mando referido, también es cierto que las modificaciones propuestas otorgaran certeza sistemática respecto a la obligación del mando referido de someterse a los exámenes pertinentes

(…)”.

Conforme a lo anterior, el concepto de invalidez a estudio **es fundado**, conforme a lo siguiente:

El precepto impugnado establece:

REFORMADO, P.O. 27 DE FEBRERO DE 2013)

“Artículo 53. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

(REFORMADO, P.O. 12 DE NOVIEMBRE DE 2015)

La investigación de los delitos del fuero común y concurrentes, así como la persecución ante los tribunales de los responsables de su comisión corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley organizará al Ministerio Público, el cual estará presidido por un Fiscal General, designado por el titular del Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso mediante el voto de dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión del Congreso del Estado. El ciudadano que, habiendo sido designado por el Gobernador, no hubiere sido ratificado, no podrá volver a ser propuesto dentro del término de un año.

El titular del Poder Ejecutivo deberá enviar una nueva propuesta al Congreso del Estado dentro de los siguientes quince días hábiles.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnados por vía jurisdiccional, en los términos que establezca la ley.

...”

Dicho precepto, como se dijo, fue reformado con el objeto de adscribir orgánicamente a la Policía Vial de la entidad, a la Secretaría de Movilidad, como se advierte del trabajo legislativo transcrito y del siguiente cuadro comparativo:

TEXTO ANTERIOR	ARTÍCULO IMPUGNADO
<p>ARTÍCULO 53 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO</p> <p><i>“Artículo 53. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</i></p> <p><i>(REFORMADO, P.O. 27 DE FEBRERO DE 2013)</i></p> <p><i>La investigación de los delitos del fuero común y concurrentes y la persecución ante los tribunales de los responsables en su comisión corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de las policías, las que estarán bajo su mando inmediato, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.</i></p>	<p>ARTÍCULO 53 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO.</p> <p><i>“Artículo 53. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</i></p> <p><i>(REFORMADO, P.O. 12 DE NOVIEMBRE DE 2015)</i></p> <p><i>La investigación de los delitos del fuero común y concurrentes, así como la persecución ante los tribunales de los responsables de su comisión corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.</i></p>

Ahora, si bien la reforma al artículo impugnado, se debió a lo ya precisado, lo cierto es que, la accionante impugna el texto del párrafo segundo en su totalidad, pues advierte que mientras el párrafo primero del artículo 21 de la Constitución Federal, señala que “...*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.*”; el artículo impugnado, establece que “*la investigación de los delitos del fuero común y concurrentes, **así como** la persecución ante los tribunales de los responsables de su comisión **corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato**, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*”.

Así, del simple contraste entre los dos textos, se advierte una discrepancia en cuanto a la facultad de investigación de los delitos, pues mientras la Norma Fundamental la asigna directamente al Ministerio Público y a las policías, la norma local la asigna únicamente al Ministerio Público, lo cual atiende a la lógica que en la materia se establecía con anterioridad a la reforma de dos mil ocho, incluso corresponde a la anterior redacción del artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal; sin embargo, debe destacarse que ese fue uno de los principales objetivos de la llamada reforma penal constitucional y que se precisa en el trabajo legislativo de la reforma que dio origen al texto actual del citado artículo 21.

En efecto, como se precisó anteriormente, en los dictámenes tanto de la Cámara de origen, como de la Cámara revisora, se enfatizó que el artículo 21 de la Constitución Federal, fue reformado para establecer la relación entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos; así el Constituyente Permanente advirtió **la necesidad absoluta** de establecer que **la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público**. Se dijo incluso, que esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto anterior, correspondía exclusivamente a las Procuradurías, lo que había traído como consecuencia, el interpretar que las policías, aún las ministeriales, no podían realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación.

Sin embargo, se dijo que esa apreciación es incorrecta, pues conforme a los modelos más avanzados de investigación, **corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar en los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso**. No obstante ello, se aclaró que la actuación de las policías, en el ejercicio de la función investigadora, será siempre bajo la dirección y conducción del Ministerio Público, es decir, éste no pierde con la reforma su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora.

Así, no cabe duda, de que el texto actual del precepto impugnado choca con el texto de la Constitución Federal, sin que pueda considerarse que se trata simplemente de una cuestión de semántica o de redacción, sino que se refiere a una cuestión sustancial, en cuanto a que no contempla como función directa de las policías la investigación de los delitos, facultad de la que se les dotó constitucionalmente desde la reforma de dos mil ocho.

Asimismo, se advierte que el texto del precepto impugnado también genera un efecto contrario al que pretendió dársele y por ende, genera incertidumbre jurídica, pues como se advierte, su texto anterior decía “*La investigación de los delitos... corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General quien se auxiliará de las policías, **las que estarán bajo su mando inmediato**...*”, y pretendiendo hacer congruente con la adscripción de la Policía de Vialidad del Estado, a la Secretaría de Movilidad, se reformó dicha porción

normativa para decir: "...la investigación de los delitos corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de **las policías que estén bajo su mando inmediato...**"; lo cual, da la idea de que el Ministerio Público **no se podrá auxiliar de todos los cuerpos de seguridad del Estado**, sino que únicamente se auxiliará de aquellos que estén bajo su mando inmediato, lo que también es contrario al sistema nacional de investigación de los delitos.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto publicado el doce de noviembre de dos mil quince, al violar lo dispuesto en los artículos 21, primer párrafo, 14 y 16, de la Constitución Federal.

Por lo anterior, resulta también fundado el tercer concepto de invalidez, en el que se señala, que los preceptos impugnados violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, dado que generan confusión; pues, por un lado el artículo 53 de la Constitución local, prevé el auxilio únicamente de una policía, pero por el otro, los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y los diversos 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía, prevén que todas la policías auxiliarán al Ministerio Público en sus funciones de investigación, excluyendo a la Policía Vial, generándose de esa manera, un marco jurídico local confuso e incompatible con los principios reconocidos por las cláusulas constitucionales mencionadas.

Así, se advierte que con la declaratoria de invalidez del artículo 53, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se elimina la confusión advertida por la Procuradora accionante.

Debe precisarse que la declaratoria de inconstitucionalidad señalada, de ninguna manera puede interpretarse en el sentido de que en la entidad no existen autoridades encargadas de la investigación de los delitos, sino que por el contrario, en tanto que el Constituyente Permanente local realiza la reforma a dicho precepto, será aplicable directamente el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, que establece que: "*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.*".

SEXTO. Efectos de la sentencia. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos⁹.

Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se debe declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto publicado el doce de noviembre de dos mil quince, invalidez que surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Jalisco, debiendo notificarse también al Poder Ejecutivo de la propia entidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación de los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en las porciones normativas "con excepción de la policía vial", 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; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Jalisco.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

⁹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;"

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de dieciséis de febrero de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en la parte alusiva al primer concepto de invalidez, en contra del proyecto y en el sentido de declarar la invalidez de los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en las porciones normativas "con excepción de la policía vial". Los señores Ministros Franco González Salas con consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. con consideraciones diferentes, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales votaron a favor de la propuesta del proyecto, consistente en reconocer la validez de dichas porciones normativas. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 27 y 30, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como 1, párrafo primero, y 13, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en las porciones normativas "con excepción de la policía vial", al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en la parte alusiva al segundo y tercer conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 53, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, en su parte primera, en el sentido de declarar la invalidez de la totalidad del artículo 53, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra y en el sentido de declarar la invalidez únicamente de su porción normativa "quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato". El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular para precisar el alcance de su propuesta.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, en su parte segunda, consistente en determinar que la declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de veinte de febrero de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 134/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de mayo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2015.

En sesión de veinte de febrero de dos mil diecisiete, la mayoría de los miembros del Tribunal Pleno determinaron declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, al considerar que mientras la Constitución Federal asigna la facultad de investigación directamente al Ministerio Público y a las policías, la norma local la otorga únicamente al Ministerio Público, lo que no resulta acorde con el actual texto del artículo 21 de la Constitución Federal¹.

Con todo respeto, estando de acuerdo con las consideraciones, no comparto los alcances de la invalidez declarada por la mayoría. Como lo manifesté en la sesión pública en la que se resolvió este asunto, no resultaba necesario declarar la inconstitucionalidad del párrafo segundo del precepto impugnado en su totalidad. A mi parecer era suficiente con declarar la inconstitucionalidad de una porción normativa del referido párrafo, por las razones siguientes.

En primer lugar, conviene tener en cuenta el texto del artículo 53 de la Constitución del Estado:

Art. 53. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

La investigación de los delitos del fuero común y concurrentes, así como la persecución ante los tribunales de los responsables de su comisión corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, **quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato**, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley organizará al Ministerio Público, el cual estará presidido por un Fiscal General, designado por el titular del Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso mediante el voto de dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión del Congreso del Estado. El ciudadano que, habiendo sido designado por el Gobernador, no hubiere sido ratificado, no podrá volver a ser propuesto dentro del término de un año.

El titular del Poder Ejecutivo deberá enviar una nueva propuesta al Congreso del Estado dentro de los siguientes quince días hábiles.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnados por vía jurisdiccional, en los términos que establezca la ley.

Para ser Fiscal General se requiere cumplir con los mismos requisitos que esta Constitución exige en su artículo 59 para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, con excepción de lo dispuesto en su fracción V en lo referente a haber sido Secretario del Despacho o jefe de departamento administrativo, además de cumplir y aprobar los exámenes de control de confianza en los términos de la ley, previo a su designación. El Fiscal General podrá ser libremente removido por el Gobernador del Estado.

El personal de la Fiscalía General del Estado será nombrado por el Fiscal General, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes aplicables.

La Fiscalía General del Estado contará con una Fiscalía Especial en materia de Delitos Electorales que será la responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales establecidos en la Ley General en materia (sic) Delitos Electorales. La Fiscalía Especial en materia de Delitos Electorales estará dotada de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación.

¹ Art. 21.- 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 (...)

Para ser Fiscal Especial en materia de Delitos Electorales se requiere cumplir con los mismos requisitos que establece esta Constitución para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, y cumplir con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Fiscal Especial en materia de Delitos Electorales dura en su cargo cuatro años, pudiendo ser reelecto por una sola vez.

Como es posible advertir, el precepto otorgaba la facultad de investigación de los delitos al Ministerio Público, mencionando que podría auxiliarse para tal fin de las policías que estuvieran bajo su mando inmediato, aspecto que se consideró inconstitucional por contravenir el texto actual del artículo 21 de la Constitución Federal, en el que se estableció que la función de investigación de los delitos corresponde tanto a las policías como al Ministerio Público. Aunque comparto este argumento de la sentencia considero que no era necesario declarar la invalidez del segundo párrafo en su totalidad, sino únicamente de la porción normativa “quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato”, debiendo quedar de la siguiente manera:

Art. 53. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

La investigación de los delitos del fuero común y concurrentes, así como la persecución ante los tribunales de los responsables de su comisión corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, ~~quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato~~, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior permitiría entender que las atribuciones de investigación se circunscriben a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Federal, que también hace referencia a las policías, expulsando de esta manera únicamente la parte del artículo que tiene el vicio de inconstitucionalidad y dejando a salvo el resto del texto. De invalidar la totalidad del párrafo, como se hizo en la ejecutoria, se deja prácticamente sin atribuciones al Ministerio Público, sobre todo si se tiene en cuenta que el resto del precepto legal se refiere tanto cuestiones orgánicas como a lo relativo a la Fiscalía General y la Fiscalía Especial en materia de Delitos Electorales.

Por lo expuesto, considero que, contrariamente a lo determinado por el Tribunal Pleno, únicamente debió declararse inconstitucional la porción normativa a la que hice referencia con anterioridad y no la totalidad del segundo párrafo del artículo 53 de la Constitución del Estado de Jalisco.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinte de febrero de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 134/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de mayo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.