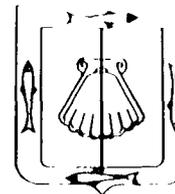




BOLETIN OFICIAL

DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR



LAS LEYES Y DEMAS

Disposiciones superiores son obligatorias por el hecho de publicarse en este periódico

DIRECCION

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO

Correspondencia de Segunda Clase

Registro DGC-No 0140883

Características

315112816

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

PODER EJECUTIVO

SENTENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, TOMO DXLII NUMERO 14 DE FECHA 18 DE NOVIEMBRE DE 1998, RELATIVA A LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO POR LA INICIATIVA Y RESPECTIVA PROMULGACION DE LA LEY DE SEGURIDAD PUBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, PUBLICADA EL 06 DE JUNIO DE 1996 EN EL BOLETIN OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, PROMOVIDA POR FRANCISCO GUADALUPE MENDOZA, CC. JESUS CESARFO SANCHI / LOPEZ, JOSE FRANCISCO PORTELA SANTANA Y JESUS GUILLERMO BERMUDEZ ALMADA EN SU CARACTER DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.

**SENTENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACIÓN, TOMO DXLII NUMERO 14 DE FECHA 18 DE
NOVIEMBRE DE 1998, RELATIVA A LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96**

**EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO POR LA
INICIATIVA Y RESPECTIVA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE
SEGURIDAD PUBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA SUR, PUBLICADA EL 06 DE JUNIO DE 1996 EN
EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO,
PROMOVIDA POR FRANCISCO GUADALUPE MENDOZA, CC.
JESÚS CESÁREO SÁNCHEZ LÓPEZ, JOSÉ FRANCISCO
PORTELA SANTANA Y JESÚS GUILLERMO BERMÚDEZ
ALMADA EN SU CARÁCTER DE DIPUTADOS DEL H.
CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

MINISTRO PONENTE: GUILLERMO ORTIZ MAYAGOITIA.
SECRETARIO: ANTONIO GONZALEZ GARCIA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintidós de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

Vo.Bo.

VISTOS ; Y RESULTANDO :

Cotejo.

PRIMERO.- Por escrito presentado el ocho de julio de mil novecientos noventa y seis, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Guadalupe Mendoza, Jesús Cesáreo Sánchez López, Humberto Barrera Navarro, María Lourdes Orduño Ortiz, Francisco Javier Obregón Espinoza, José Francisco Portela Santana y Jesús Guillermo Bermúdez Almada, en su carácter de Diputados del Congreso del Estado de Baja California Sur, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, publicada el día seis de junio de mil novecientos noventa y seis, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Los diputados actores señalaron como órgano que emitió la norma impugnada al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, y como responsable de haber ordenado su promulgación al titular del Ejecutivo del Estado, Gobernador Constitucional de dicha entidad.

Los actores indicaron como preceptos violados los artículos 21, 49, 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expresaron los siguientes conceptos de invalidez:

"I.- Primer concepto de invalidez.- En nuestro concepto es claro que la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, es violatoria de los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el principio de la división de poderes, por las razones que a continuación exponemos:— Expresamente el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reza lo siguiente:— 'El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.'— En el mismo tenor, el artículo 116 de nuestra Carta Magna, previene lo siguiente:— 'El poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.'— El artículo 2° de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, expresamente dice:— 'Las acciones en materia de seguridad pública a que se refiere la presente ley y los reglamentos que de ella emanen, así como las instituciones encargadas de proveer a su

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

exacto cumplimiento deberán ajustarse a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión que establezca las bases de coordinación entre la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en materia de seguridad pública; así como la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.— **Por su parte el artículo 6° de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur dice:—** ‘Son instituciones de seguridad pública las siguientes — I.- Los Tribunales del Poder Judicial del Estado;— II.- La Procuraduría General de Justicia del Estado;— III.- Las agencias del ministerio público del fuero común,— IV.- La policía judicial del Estado;— V.- La coordinación de seguridad pública del Estado;— VI.- Los centros de prevención y readaptación social;—VII.- Los consejos tutelares para menores infractores;—VIII.- Las direcciones de seguridad y tránsito municipal de los ayuntamientos de la entidad; y — IX.- Las dependencias de la administración pública del estado y de los municipios que tengan como finalidad aplicar programas de prevención de conductas antisociales.’ — **El artículo 7° de la referida ley dispone lo siguiente:—** ‘Las instituciones de seguridad pública desarrollarán las funciones en sus respectivos ámbitos de competencia conforme a las atribuciones constitucionales conferidas a cada una de ellas...’— **Por lo que a este concepto de invalidez se refiere, es importante citar el contenido del artículo 8° de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, que a la letra dice:—** ‘La coordinación entre las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios, se hará con absoluto respeto a las atribuciones constitucionales que les corresponda a cada una de ellas.’— **Finalmente es importante transcribir lo que dispone el artículo 12 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, mismo que dice:—** ‘Son autoridades estatales en materia de seguridad pública:— I.- El Gobernador del Estado,— II.- Los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia;— III.- El Secretario General de Gobierno;— IV.- El Procurador General de Justicia del Estado;— V.- Los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común;— VI.- El Coordinador de Seguridad Pública del Estado;— VII.- El Director de la Policía Judicial del Estado, Comandantes y sus Agentes en el Estado; y — VIII.- Los servidores públicos que tengan a su cargo los Centros de Prevención y Readaptación Social.’— **Las disposiciones de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur que se han transcrito, pretenden de alguna manera maquillar el verdadero espíritu de la referida Ley, que en nuestro concepto es violatorio como ya lo hemos expresado de los artículos 49 y 116 de nuestra Carta Magna, encontrando tales violaciones en lo que dispone el artículo 12 que anteriormente ha sido transcrito en relación con el 22 fracción III que dice expresamente lo siguiente:—** ‘Las autoridades competentes del Estado y municipio se coordinarán para:— III.- Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información para el eficaz cumplimiento de la función de la seguridad pública’ — **Consideramos que esta disposición es violatoria de los artículos 49 y 116 constitucional, toda vez que está íntimamente ligada al título cuarto, de la coordinación de la seguridad pública en el estado, artículos 28, 29 y 30 de los que se desprende entre otras cosas que existirá en el Estado de Baja California Sur, un coordinador de seguridad pública, que será asignado por el Gobernador del Estado y que tendrá las atribuciones que se señalan en este título.— En nuestro concepto es claro que la función de establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información para el eficaz cumplimiento de la función de la seguridad pública, se llevaran al cabo al través del coordinador de seguridad pública del estado, pues así se desprende del artículo 22, cuando dice ‘...las**

autoridades competentes del Estado y municipios se coordinaran para...’— De los anteriores razonamientos se desprende que la función de supervisar por parte de la Coordinación de Seguridad Pública, dependencia del Poder Ejecutivo, en el ámbito del Poder Judicial, no es otra cosa que una intromisión totalmente inconstitucional del ejecutivo estatal en el Poder Judicial, el cual tiene una función específica que es la de administrar justicia, y en ésta, de acuerdo a los artículos 49 y 116 constitucional, los cuales consideramos son violados por la ley cuya acción de inconstitucionalidad se demanda, no debe haber ningún tipo de injerencia del Poder Ejecutivo, pues como lo citan en sus comentarios a la Constitución Política Federal, Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, ‘uno de los principios ideados en la defensa de las libertades humanas y en favor del correcto reparto de las funciones estatales es la división de poderes’.— La Ley de Seguridad Pública que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública dice en su artículo 12 que el Congreso Nacional será la Instancia Superior de Coordinación de Seguridad Pública y estará integrado por: El Secretario de Gobernación que lo presidirá; Los Gobernadores de los Estados; EL Secretario de la Defensa Nacional; El Secretario de Marina; El Secretario de Comunicaciones y Transportes; El Procurador General de la República; El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.— Es claro y evidente que la ley que establece las bases de coordinación al referirse a las instancias de seguridad pública, que en la Ley para el Estado de Baja California Sur, indebidamente son llamadas instancias o autoridades de seguridad pública, nótese que lo hace sólo a autoridades administrativas, todas ellas dependientes del Poder Ejecutivo, evitándose con ello la violación al artículo 49 constitucional, lo que no acontece con la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, que incluye como autoridad o institución en materia de seguridad pública al Tribunal Superior de Justicia del Estado, otorgándosele a la Coordinación la facultad de supervisión a que se refiere el artículo 22, fracción III, de la referida Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, violándose en consecuencia el principio de la división de poderes a que se refieren los artículos 49 y 116 constitucionales.— Es por otra parte claro, que cuando la Ley Nacional se refiere a las autoridades judiciales, lo hace sólo como un nivel de consulta, ya que así expresamente lo señala el artículo 44 de la referida ley cuando dice:— ‘Para el acceso a la información sobre seguridad pública, podrán establecerse los diferentes niveles de consulta respecto de:— I.- La policía preventiva;— II.- La policía judicial;— III.- El ministerio público;— IV.- Las autoridades judiciales;— V.- Las autoridades administrativas de readaptación social; y — VI.- Otras autoridades.— El reglamento señalará el nivel en la clasificación que corresponda a cada tipo o acceso de información y la que podrá tener carácter público.’— II.- Segundo concepto de invalidez.- En nuestro concepto la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, es violatoria del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las bases del municipio libre, por las razones que a continuación exponemos:— El artículo 21 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, textualmente dice:— ‘Las autoridades de la Federación, del Estado de Baja California Sur y de los Municipios de la entidad se coordinarán en materia de seguridad pública en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.’— Como anteriormente lo señalamos al referirnos al primer concepto de invalidez, se pretende con disposiciones de este tipo, maquillar

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

el verdadero espíritu de la referida Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, pues es obvio que esta ley también es violatoria del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y esto, es en razón de que de acuerdo a esta disposición constitucional, 'no habrá ninguna autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno estatal', sin embargo, esta Ley de Seguridad Pública, crea un autoridad intermedia entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Estatal, que lo es precisamente la coordinación de seguridad pública del estado, pues como se colige de los artículos 6°, fracción V, 12, fracción VI, 28, 37 y 47, otorga a dicha coordinación facultades de mando y ejecución y encuadra a la misma en el mismo contexto de un poder como lo es el Ayuntamiento, en una indudable muestra de vulnerar al Municipio Libre.--- Tan claro es que se pretende constituir como una autoridad intermedia, que en el artículo 47 de la ley que se impugna, se establece que las corporaciones de seguridad pública estatales y municipales adquirirán el armamento, municiones, vehículos, equipo de radio-comunicación, con la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, lo que se entiende que los Ayuntamientos no tendrán la libertad de adquirirlos por sí solos para dotar de equipo a las policías preventivas, sino que tendrá que mediar forzosamente la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, qué mejor prueba de violar la autonomía municipal, y muestra indudable que se está constituyendo una autoridad intermedia, entre el estado y el municipio.--- En lo referente al artículo 28 de la ley impugnada, es indudable que a la Coordinación de Seguridad Pública en el Estado se le dan facultades que la constituyen en una autoridad intermedia entre el estado y el municipio, dado que específicamente le da atribuciones para 'instrumentar las políticas y lineamientos para la coordinación entre las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios...', además como si eso fuera poco, en el segundo párrafo del mismo artículo se establece que la coordinación contará con el personal y medios necesarios para el cumplimiento de su encomienda, lo que es más claro aún para entender que a la coordinación se le están dando facultades de mando y ejecución, cuando la figura de la Coordinación, como se desprende del artículo 21 constitucional y de la ley general, no es propiamente dicho crear una autoridad con facultades de mando y ejecución, sino como una instancia de coordinación que jamás estará sobre las autoridades relacionadas con la seguridad pública.--- Por todo lo anterior es claro que se conculca el artículo 115 constitucional, que dispone en lo conducente lo siguiente:--- 'Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:--- I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.'--- Tercer concepto de invalidez.- Finalmente, consideramos que la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, es violatoria del artículo 21 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se señalan:--- Tomando en cuenta que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la disposición que asienta las bases para la existencia de esta ley, es evidente que el mismo es violado por la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, pues no se respeta por ésta al espíritu del mismo, y lo que es más, se utiliza este con el propósito de determinar la supuesta constitucionalidad de la ley como se puede observar en los artículos 3° y 21 de la

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, en los que se expresa en términos generales, que las autoridades de Seguridad Pública del Estado se coordinaran en los términos del artículo 21 constitucional, sin embargo, como ya se ha expresado en los dos conceptos de invalidez anteriores, la ley no crea precisamente una coordinación en los términos de lo que esto significa y lo que pretende con el referido artículo 21 constitucional, que lo es la unión de esfuerzos en la lucha contra la delincuencia, ya que la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, crea una autoridad superior que es la Coordinación de Seguridad Pública, con facultades de mando, actualizándose con ello la violación a que nos referimos en este concepto de invalidez. — Cuarto concepto de invalidez.- Un último concepto de invalidez es la violación de la autonomía municipal contenida en el artículo 115 constitucional, con el contenido de los artículos 51 y 57 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur.— El artículo 51, fracción IV, establece que los aspirantes a integrarse a las corporaciones de seguridad pública del estado y municipios deberán ser egresados de la Academia Estatal de Policía, y por su parte el artículo 57 de la ley impugnada previene que la Academia Estatal de Policía tendrá la organización y atribuciones que le señale su reglamento y su Director será designado por el Gobernador del Estado.— De estos dos artículos se colige con toda claridad que en las Policías preventivas que están a cargo de los Ayuntamientos según lo dispone la fracción III, inciso h), del artículo 115 constitucional, no podrán ingresar elementos que de manera autónoma y libre seleccionen las propias autoridades municipales correspondientes, sino que será requisito sine qua non que hayan sido egresados de la Academia Estatal de Policía. Revisando el artículo 57 citado vemos que el Gobernador del Estado designa al Director de la Academia, sin ninguna intervención de los Ayuntamientos, luego entonces el Director depende del Gobernador el cual será su jefe y al que estará subordinado. De esto podemos concluir que a las fuerzas de seguridad pública de los Municipios sólo ingresarán los elementos que egresen de una academia que depende del ejecutivo del Estado, MAS CLARA VIOLACION A LA AUTONOMIA MUNICIPAL, no podemos ver.— Por lo anterior solicitamos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de sus facultades de órgano de control de la legalidad, declare la inconstitucionalidad y en consecuencia invalidez de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, en sus preceptos impugnados, conforme al artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

SEGUNDO.- Por auto de dos de agosto de mil novecientos noventa y seis, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente, con el número 3/96. En el mismo proveído turnó los autos para su estudio al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayoitia.

TERCERO.- Mediante proveído del día cinco de ese mismo mes y año, el Ministro Ponente tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad que ostentan y admitió la demanda interpuesta en vía de acción de inconstitucionalidad teniendo como representantes comunes de la parte actora a los diputados Francisco Guadalupe Mendoza y Jesús Cesáreo Sánchez López, con el domicilio por ellos señalado, asimismo, ordenó correr traslado de la misma y emplazar formalmente al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, y al titular del Ejecutivo del Estado en dicha entidad.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

Por auto de dieciocho de septiembre de mil novecientos noventa y seis, el Ministro Ponente tuvo por presentadas a las autoridades demandadas, VIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur, representada por los Diputados Paulino Molina Romero y Reyes Barrón Bustamante, así como al Gobernador Constitucional de esa Entidad Federativa, rindiendo en tiempo y forma sus respectivos informes, en los que coincidentemente **sostuvieron la validez de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur**. En ese mismo proveído ordenó dar vista al Procurador General de la República a fin de que formulara el pedimento correspondiente.

CUARTO.- Mediante pedimento presentado el veintiséis de septiembre de mil novecientos noventa y seis, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Procurador General de la República solicitó se declarasen fundados los conceptos de invalidez, salvo en lo relativo al artículo 57 de la ley impugnada de acuerdo a las siguientes consideraciones:

“I. SOBRE EL PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.- En su primer concepto de invalidez, la parte actora argumenta que se viola el principio de división de poderes que se consagra en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El análisis de este concepto de invalidez, así como el relacionado con la figura de la autoridad intermedia, serán objeto de una serie de consideraciones que en cierta manera refuerzan algunos puntos sustentados por la parte actora.— Sobre la presunta transgresión al artículo 49 de la Carta Magna.— Debo precisar que respecto de la violación o conculcación al principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal, y que señala la parte actora como punto medular en su primer concepto de invalidez, si bien el mismo se refiere a la división de los Poderes de la Unión, es decir, al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, tal esquema se precisa a nivel federal.— No es sino en el texto del artículo 116 constitucional, ubicado en la parte conducente a la regulación de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, donde se establece la previsión de la división tripartita de los poderes a nivel local.— La invocación de la violación al artículo 49 constitucional se formula por la íntima relación que guardan el mismo con el artículo 116 constitucional, aunque la transgresión que en realidad se presenta con el texto de la ley local la sufre propiamente el texto del artículo 116 que es el específico para el régimen de las entidades federativas.— 2) Sobre la presunta transgresión al artículo 116 de la Carta Magna.— Para sostener la presunta transgresión al artículo 116, la parte actora señala concretamente que la violación se encuentra en lo dispuesto por el artículo 12, en relación con el 22, fracción III, de la Ley, y para reforzar sus argumentos, remite a lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 30 de la Ley que regulan la Coordinación de Seguridad Pública del Estado.— Indica la parte actora textualmente ‘que la función de la Coordinación de Seguridad Pública para supervisar, en tanto se trata de una dependencia directa del Poder Ejecutivo, invade el ámbito del Poder Judicial’, aunque si bien, más adelante nos aclara que esa supervisión se refiere a cuestiones sobre instrumentos de información para el eficaz cumplimiento de la función de la seguridad pública, según dispone el artículo 12, fracción III, del ordenamiento en comento, representa una transgresión a la Constitución Federal. Pretende reforzar esa afirmación remitiéndonos a lo dispuesto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual al referirse al acceso a la información sobre seguridad pública, contempla que entre otras autoridades se podrá hacer extensivo a las autoridades judiciales, según el artículo 44 ya transcrito.— Pues bien, estando de acuerdo con lo expuesto por la

actora, debo indicar que cada uno de los poderes locales cuenta con una competencia constitucional perfectamente delimitada, tanto desde el punto de vista formal, como material.— Corresponde al poder legislativo, según el texto constitucional y desde el punto de vista formal, crear las leyes; al judicial, aplicar al caso concreto el derecho controvertido; y al ejecutivo, hacer cumplir la ley, mediante una serie de tareas concretas, tendientes a la realización de intereses generales.— La tarea de administrar o impartir justicia, así como las otras que corresponden a los dos poderes restantes, como ya lo dijimos, deben ser autónomas e independientes, aunque para guardar el debido equilibrio entre los diversos órganos de poder, existen mecanismos constitucionales específicos de control.— Existe una situación que genera, junto con la interpretación de algunos otros artículos del mismo cuerpo legal impugnado, la materia de la presunta transgresión al artículo 116 constitucional. Al respecto, se pueden deslindar dos puntos: uno inicial, sobre la inclusión en la Ley de Seguridad Pública local de los órganos del poder judicial de la entidad como instituciones y autoridades en la materia; y otro, subsecuente, en cuanto a las facultades y materias que compelen al órgano rector de la seguridad pública en la entidad, en relación con las atribuciones propias que por sí y en el ejercicio de su competencia, tienen los órganos del Estado sujetos de la coordinación.— En el primer caso debo señalar que la ley encuadra a los órganos del poder judicial local, tanto como instituciones de seguridad pública (artículo 6°), como autoridades estatales en materia de seguridad pública (artículo 12). La mera inclusión genera de por sí una situación irregular, que en primera instancia podemos calificar como diversa y fuera del contexto previsto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria de esta materia, pues el esquema de coordinación se refiere a instancias de tipo administrativo, y aún más, la transgresión de competencias de este poder local, pues es únicamente la Constitución del Estado la que puede consignar, con el fin de guardar el equilibrio entre los poderes, los casos en los cuales uno de ellos puede tener cierta injerencia sobre el otro, así como ampliar y restringir sus campos de actuación, como ya ha quedado precisado en el segundo apartado.— Para afirmar que conforme a una interpretación sistemática e integral de la ley, con respecto a la intervención en materia de seguridad pública de los poderes ejecutivo y judicial, se genera una posible injerencia entre ambos, que resulta inconstitucional, resulta necesario reflexionar sobre la instancia superior a nivel local en materia de seguridad pública para instrumentar la coordinación en este rubro, así como la relación que eventualmente pudiera tener con la figura de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, pues como ya lo he dejado sentado en el apartado correspondiente, en materia de seguridad pública local, así como de acuerdo con el texto de la ley impugnada, se han creado dos instancias, el Consejo Estatal de Seguridad Pública y la Coordinación de Seguridad Pública del Estado.— El Consejo es la instancia superior de coordinación, planeación y supervisión en materia de seguridad pública en el Estado, que estará incorporado al Sistema Nacional de Seguridad Pública con la integración, atribuciones y funcionamiento que determine la legislación (artículo 25 de la ley local de seguridad pública).— Por su parte, el artículo 28 de la ley impugnada, además de especificar la naturaleza jurídica de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, como órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, circunscribe la actuación del mismo, no sólo a las disposiciones de la ley impugnada, sino también a los acuerdos emanados del Consejo Estatal de Seguridad Pública, del Ejecutivo del Estado por conducto del Secretario General de

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

Gobierno y demás ordenamientos aplicables en la materia.— Aunque si bien podríamos equiparar las funciones de este Consejo a las que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, otorga al Consejo Nacional de Seguridad Pública, por otra parte no es factible efectuar, bajo este esquema comparativo, la misma equiparación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional, en relación con la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, ya que ésta última, si bien aparentemente tiene funciones que podían considerarse similares, se trata de un órgano desconcentrado dentro la estructura de la administración pública local, situación muy diferente al órgano ejecutivo del Consejo Nacional, que aunque siendo sus funciones de tipo ejecutivo de las resoluciones y acuerdos del propio Consejo, forma parte del mismo (artículo 12 fracción VIII de la Ley General Reglamentaria).— Luego entonces, nos preguntaríamos, ante esta imprecisión de la norma impugnada si la Coordinación de Seguridad Pública del Estado sería el órgano interno del Consejo que debiera implementar todo lo conducente para el cumplimiento de las funciones de este último órgano colegiado. Interrogante que, tomando en cuenta la naturaleza de sus funciones, aparentemente tendríamos que contestar en sentido positivo, pero que, sin embargo y al ubicarse la Coordinación en la estructura del Gobierno Estatal en calidad de órgano desconcentrado, necesariamente implica una asistematización en la conformación del Consejo, e incluso una falta total la misma, que deja a la Coordinación en la condición de ser la única autoridad en esta materia con naturaleza jurídica definida, pero sin funciones bien delimitadas con relación a la primera.— Esta consideración atiende no sólo a la ubicación de la Coordinación en el esquema de gobierno local, sino también a la relación que guarde con respecto a otros poderes, pues aunque se trata de facultades aparentemente de coordinación, por el tipo y las materias que regula resulta que invade ámbitos de competencia, en este caso del poder judicial.— Esto es, la ley impugnada ha dispuesto expresamente la creación de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, estableciendo sus funciones y ámbitos de competencia; situación muy diferente a la figura del Consejo Estatal de Seguridad Pública, respecto de la cual únicamente establece que será la máxima autoridad en esta materia, y aunque si bien se le otorgan ciertas atribuciones en forma diseminada, como son, la evaluación semestral del Programa Estatal de Seguridad Pública, establecer estrategias y acciones o reforzar, modificar, o suprimir aquellas que no cumplan con sus objetivos (artículo 24); tales funciones no determinan con la debida certeza jurídica los términos y formas en que este Consejo asumirá su carácter de instancia superior de coordinación, ni las autoridades que lo integrarán. Situación ésta que evidencia una falta grave de sistematización en la elaboración de la ley que hoy es impugnada y debe considerarse contraria al principio de legalidad, consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.— El hecho de no incluirse en la ley la referencia de quiénes son los miembros que integran al Consejo Estatal de Seguridad Pública, constituye también una falta grave al principio de seguridad jurídica, sobre todo si consideramos que el 17 de abril de 1996, mediante Acuerdo del Ejecutivo Local, se creó el Consejo Estatal, cuyo papel en materia de seguridad pública no quedó delimitado, sino hasta la emisión de la ley hoy impugnada. Aún más, el Acuerdo referido prevé que en el Consejo se integran el Coordinador de Seguridad Pública Estatal y el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal, siendo oportuna la observación de que las facultades que hoy posee el Coordinador debieran corresponder a las del Secretario Ejecutivo del Consejo, y bajo ese tenor, se crea también una situación de incertidumbre

jurídica.--- Por otro lado, en el artículo 30 de la Ley de Seguridad Pública del Estado, se encuentran señaladas las funciones del Coordinador de Seguridad Pública. En el numeral 23, las materias en las que se instrumentará la coordinación sobre seguridad pública y en el 6° y 12 las instituciones y autoridades estatales en materia de seguridad pública. La Coordinación de Seguridad Pública y su titular son considerados como instituciones y autoridades locales en materia de seguridad pública, respectivamente, situación que genera confusión puesto que no se establece la diferencia entre una institución y una autoridad. Por ello, es preciso reconsiderar el papel con que esta Coordinación se inserta en el nivel local en materia de seguridad pública.--- Ante el confuso panorama que se plantea en la ley, no se debe perder de vista lo que en esencia significa el término coordinación, fin que se persigue a través de la instrumentación de la normatividad constitucional y reglamentaria. Así tenemos que en su significado gramatical, no es sino la acción de disponer algunas cosas metódicamente, o con mayor precisión, el concertar medios o esfuerzos para una acción común.--- La Coordinación de Seguridad Pública es, por un lado, un órgano desconcentrado del Ejecutivo Estatal y, por otro, una instancia relacionada con el Poder Judicial y con los niveles municipales. Por lo que hace a su relación con el Poder Judicial, considero inconstitucionales las disposiciones que se relacionan con este punto de reflexión, por las consideraciones que a continuación manifiesto:--- Es indebido incluir como instancia y autoridad estatal en materia de seguridad pública a los órganos del Poder Judicial, junto con otras instancias de carácter administrativo, sin que se precise y delimite la participación de una y otras, de manera que la autonomía judicial no se vea menoscabada ni mucho menos subordinada a autoridades de otra índole. Ello en razón de lo dispuesto por los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen: (los transcribe).--- De la interpretación relacionada de ambos numerales se ha de concluir que la función de los jueces y tribunales debe realizarse con plena y absoluta independencia, sin ningún tipo de injerencia en la misma.--- Sin embargo, de la redacción de la ley impugnada, en que se establece una serie de atribuciones del Consejo y de la Coordinación, esta última especificada como órgano de la administración pública estatal, se desprende que no existe una delimitación de competencias entre las autoridades e instituciones en materia de seguridad pública. La inclusión de las autoridades judiciales sin discreción en esta materia, resulta indiscutiblemente irregular, pues a este poder no puede obligarlo una autoridad administrativa en la participación de acciones propias de esta última aún cuando se trate de asuntos de interés nacional.--- En el ámbito federal se incluyó la participación de las autoridades judiciales federales en asuntos de seguridad pública, pero sólo para los sistemas de información que al efecto se han diseñado y no así para hacerlas participes de actividades administrativas que le conminen a supeditarse a las disposiciones de este carácter; en su caso, la participación debe llevarse a cabo mediante la firma de convenios (artículo 4° in fine de la Ley General).--- No obstante estas razones de respeto a la autonomía e independencia judicial, en el Estado de Baja California Sur la ley hoy impugnada permite que la Coordinación Estatal de Seguridad Pública, órgano desconcentrado de la administración pública estatal, decida sobre los asuntos concernientes al establecimiento de las condiciones de ingreso, formación y permanencia de miembros de las Instituciones de Seguridad Pública, entre las cuales se encuentra el Poder Judicial Local, atribuciones que sólo pueden estar bajo la discreción de la propia autoridad judicial. Esta situación la pasó por alto la legislatura del Estado al tratar con el mismo rasero a autoridades

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

*administrativas y judiciales.— A la luz del contenido de los artículos 17 y 116 constitucionales, es preciso considerar las materias que sobre seguridad pública son objeto de regulación a nivel estatal y que se precisan en el artículo 23 de la ley impugnada: (lo transcribe).— En este numeral se atribuye a la Coordinación de Seguridad Pública una serie de funciones, tales como la formación, permanencia y promoción de los miembros de las instituciones de seguridad pública, sistemas disciplinarlos y aplicación de recursos; sin embargo, cuando en el artículo 28 de la propia ley impugnada se establece que dicha Coordinación debe instrumentar las políticas para la coordinación entre las instituciones de seguridad pública del Estado, y dentro de ellas se encuentran los Tribunales del Poder Judicial cuya competencia, de conformidad con las reformas de 1994, es única y exclusiva del Poder Judicial, se desprende que la Coordinación de Seguridad Pública podrá tener injerencia en rubros que son propios y exclusivos de la competencia del Poder Judicial.— Este tipo de materias a regular que competen al Poder Judicial en forma exclusiva y directa, no admiten la intervención de un órgano que se encuadra bajo el esquema competencial de otro poder, como lo es el Ejecutivo, por lo que cuando la ley impugnada, ante su imprecisión, da pie y lugar a que se interprete tal injerencia, genera por sí una transgresión al orden constitucional, pues en primer lugar, cualquier relación de un poder con otro, debe necesariamente estar precisada en la Norma Fundamental, y no en una norma de diversa naturaleza, y en segundo término, aunque se tratara en última instancia de un órgano con facultades de tipo coordinativo, las materias sobre las cuales ejerce sus atribuciones no admiten ni siquiera en forma propositiva su intervención. A este respecto, cabe recordar los artículos 31 y 37 de la Ley General antes transcritos que establecen salvedades en su aplicación respecto de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; esta excepción no ocurre en la ley local que incluye expresamente a los tribunales y autoridades judiciales del Estado como instituciones y autoridades de seguridad pública.— Las anteriores observaciones serían aplicables aún al propio Consejo que representa la instancia superior en materia de seguridad pública en la entidad, ya que los aspectos sobre los cuales tiene injerencia son las mismas que se acaban de precisar (fracciones I a V del artículo 23 de la ley en comento). A mayor abundamiento, la integración del Consejo Local no prevé la participación en el mismo de ninguna autoridad judicial, por lo que además el Poder Judicial del Estado tendría que sujetarse obligatoriamente a las disposiciones tomadas por ajenos.— Por lo anterior, la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, tendría a su cargo funciones que inciden y transgreden el ámbito propio de otro poder público, como lo es el judicial, mismo que debe gozar de plena autonomía e independencia.— En cuanto al tipo de funciones que en lo específico asume la Coordinación, que presumiblemente deberían catalogarse de la misma naturaleza a la que sirve para denominar a este órgano desconcentrado del Ejecutivo Local, éstas realmente no resultan del todo de concertación.— De conformidad con el texto de la ley, entre las atribuciones de la Coordinación que considero han de ser objeto de revisión, se encuentran las siguientes: ‘Artículo 30.- Son funciones del Coordinador de Seguridad Pública del Estado.— I.- Proponer para su aprobación al Consejo Estatal, políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del Estado.— II.- Promover por conducto de las instituciones de seguridad pública la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo Estatal y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;’ --- **No es***

posible que un órgano desconcentrado de la administración estatal tenga la posibilidad siquiera de opinar, mucho menos de aprobar los lineamientos en el desempeño de las autoridades judiciales; tampoco de unirse con éstas para actuar conforme a las bases que emita un Consejo Estatal en que intervienen autoridades también administrativas. Eso es una aberración respecto del sistema de división de poderes que nos rige y que se debe adoptar por los Estados. Esto es, de ninguna manera se podría sujetar al Poder Judicial a adoptar políticas y acciones para su buen desempeño, o a realizar acciones conjuntas con otras instituciones, con sujeción a las bases y reglas que emita el Consejo Estatal, pues todo ello es de su exclusiva e inviolable competencia.-- En tal sentido, resultan contrarios a la Constitución General de la República, los artículos 6º, fracción I, 12, fracción II, y además, en relación con ellos, los artículos 22, fracciones II y III, 23, fracciones I, II, III y IV, 25 y 28 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, resultando clara la transgresión al principio de división de poderes que debe adoptar cada uno de los Estados federados, según lo dispone el artículo 116 de la Constitución Federal.-- II.- SOBRE EL SEGUNDO Y TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.-- En segundo y tercer concepto de invalidez los diputados promoventes argumentan respectivamente la presunta violación de los artículos 115 y 21 constitucionales, y atendiendo a que los mismos guardan en esencia estrecha relación, puesto que por un lado, se invoca la creación de una autoridad intermedia y por otro, se alega que la misma no se constituye como instancia de coordinación, el desahogo de mi análisis será en forma conjunta.-- Los demandantes afirman en su segundo concepto de invalidez que la creación de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado constituye el establecimiento de una instancia intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno estatal, a la cual se otorgan facultades de mando y ejecución y se genera, en consecuencia, una transgresión a la autonomía municipal. Complementariamente, en el tercer concepto de invalidez, los actores argumentan que al crearse una autoridad superior como lo es la Coordinación de Seguridad Pública, con facultades de mando, se viola el artículo 21 constitucional, ya que contrariamente al espíritu del mismo, no se crea una instancia de coordinación.-- Como ya he referido en el segundo apartado, la seguridad pública es una función a cargo del Estado Mexicano, misma que corre a cargo de los tres niveles de gobierno, la Federación, los Estados y los Municipios. A éstos últimos corresponde fundamentalmente prestar tal servicio público, por disposición constitucional.-- Bajo el nuevo esquema constitucional, surgido a partir de diciembre de 1994, como producto de una demanda generalizada de seguridad pública ante la creciente incidencia delictiva, con el fin de formar un frente común y unir los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, se consignó con rango constitucional la necesidad de que los tres niveles de gobierno actuaran en forma coordinada. Es pues éste el espíritu que orientó al legislador al aprobar las adiciones al artículo 21 constitucional y al facultar el artículo 73, fracción XXIII, al Congreso de la Unión para emitir la ley general que fijara las bases generales de coordinación en la materia.-- En consecuencia, en cuestiones de seguridad pública confluyen diversas autoridades que integran el Estado Mexicano, aunque cada una bajo el marco constitucional de sus respectivas competencias y por ende, no se trata de crear una autoridad superior, sino más bien, una instancia de coordinación.-- Constituye el aspecto clave en el análisis de estos dos conceptos de invalidez el determinar si la Coordinación de Seguridad Pública del Estado constituye, bajo el esquema del artículo 115 constitucional, una autoridad intermedia.-- En el análisis correspondiente al primer concepto de invalidez, ya hice algunas reflexiones que es

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

preciso retomar, como lo son, por un lado, el hecho de que la multireferida Coordinación se encuentre orgánicamente bajo la estructura del Gobierno Estatal y la otra, la naturaleza de las facultades y materias que pretende reglamentar. Se analizó este segundo aspecto referido a la posible violación al principio de división de poderes, y ahora habré de ponderar una posible transgresión de esferas de competencia, con respecto a la presunta injerencia Estado-Municipio.--- La Coordinación es un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno del Estado, y por ese sólo hecho representa por sí, un órgano de autoridad (como lo reconoce expresamente el artículo 12, fracción VI, de la ley impugnada), mismo que para el cumplimiento de su función contará con el personal y medios necesarios, según dispone el segundo párrafo del artículo 28 de la ley en estudio.--- Justamente bajo el esquema de coordinación que debe orientar las tareas conjuntas de los tres niveles de gobierno, el Municipio es el nivel básico de la organización territorial y político-administrativa que fundamental, originaria e inmediatamente debe atender la prestación del servicio de seguridad pública.--- En este orden de ideas, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 115 de la Constitución General de la República, el Estado puede apoyar vía convenios a los Municipios en la prestación de este tipo de servicios, siendo ineludible el consentimiento de los mismos, para garantizar su plena autonomía.--- Resulta claro que el Estado, a través de la Coordinación de Seguridad Pública como órgano desconcentrado, como persona moral y órgano de autoridad, tiene conferidas determinadas facultades que en el ámbito de la seguridad pública son asunto propio del Municipio, las cuales éste debe resolver, sin injerencia alguna, a menos que sea ante una instancia de coordinación o por convenio.--- La parte actora señala que las violaciones al artículo 115 constitucional, se desprenden del contenido de los artículos 6º, fracción V, 12, fracción VI, 28, 37 y 47 del ordenamiento impugnado. A pesar de que la parte actora sostiene esta transgresión al orden constitucional, en su segundo concepto de invalidez únicamente hace algunas razonamientos de ello, con relación a los artículos 28 y 47 de la ley impugnada.--- En cuanto a lo dispuesto en el numeral 28 de la Ley, los demandantes argumentan la transgresión al artículo 115 constitucional, en virtud de que a la Coordinación de Seguridad Pública se le dan facultades de mando y ejecución, ya que ésta deberá instrumentar las políticas y lineamientos para la coordinación entre las instituciones de Seguridad Pública Estatal y Municipal.--- Efectivamente, cuando la ley impugnada, de manera irregular, establece a la coordinación no como una instancia de concertación entre los distintos niveles de gobierno para concurrir en la prestación del servicio de seguridad pública, sino como un órgano de autoridad desconcentrado de la administración pública estatal, se transgrede la autonomía administrativa municipal, en tanto el Municipio tiene competencia constitucionalmente otorgada al respecto, y se transgrede el ámbito de competencia judicial en tanto el Poder Judicial local debe gozar de plena libertad y autonomía propias. Esto es, la ley impugnada instituye a la coordinación no como un objeto y fin a seguir, sino como un órgano de autoridad que controla a las instituciones de seguridad pública, dentro de las cuales la propia ley señala a los Municipios y las autoridades judiciales.--- Por consiguiente, con toda irregularidad el texto de la ley viola el contenido del artículo 115 constitucional, en tanto se crea una autoridad intermedia que impone al Municipio lineamientos en un rubro que es de su plena competencia y en que puede actuar concurrentemente, pero bajo los lineamientos de coordinación. Se conculca el principio de la coordinación en materia de seguridad pública, que debe suscitarse entre los distintos niveles de gobierno, previsto en el artículo 21 constitucional y se

violan los principios de independencia y autonomía de que debe gozar toda autoridad judicial.— Las facultades que tiene conferidas la Coordinación de Seguridad Pública del Estado fueron objeto de una primera reflexión al referirnos a la presunta transgresión al principio de división de poderes con respecto al Poder Judicial, y que es aplicable respecto de la presunta violación al artículo 21 de la Cana Magna, ahora toca analizarlas a la luz de una presunta transgresión de esferas de competencia que se traduce en la creación de una autoridad intermedia.— En lo particular, respecto de la supuesta violación que se genera con lo dispuesto en el artículo 47 de la referida ley, que señala que las corporaciones de seguridad pública estatales y municipales adquirirán armamento, municiones, vehículos, equipos de radio-comunicación, con la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, los actores argumentan que se coarta la libertad que corresponde a los Ayuntamientos para adquirirlos por sí solos, y para dotar de equipo a las policías preventivas, ello en razón de que tendrá que mediar forzosamente la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado. Este aspecto ha de analizarse en relación con lo establecido en la fracción IX del artículo 30 de la misma ley que se refiere a las facultades del Coordinador de Seguridad Pública del Estado y que dispone: (lo transcribe).— Esta circunstancia no puede analizarse aisladamente, sino que tiene que ser interpretada, en relación directa con otros numerales de la ley, como en el caso particular sería el contenido del artículo 30 en su fracción IX, que aunque si bien se refiere a la facultad de la Coordinación para efectuar una supuesta ‘coordinación’ con las instancias del gobierno estatal y municipal en la adquisición de equipo y material para proveer a sus respectivas corporaciones de seguridad pública del Estado y Municipios, realmente no lo es, pues basta con remitirnos nuevamente a la naturaleza jurídica que le reviste, ya descrita en los argumentos vertidos en el primer concepto de invalidez, con lo cual se desvirtúa el carácter de ‘coordinación’ de ese órgano desconcentrado del Ejecutivo Local. Este punto, por lo que se refiere a la adquisición de armamento, debe ser analizado además a la luz de las disposiciones que en la materia establece la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, al propio tiempo se debe estar atento al contenido del artículo 32 de la Ley General, transcrito anteriormente, y que se refiere al Registro Nacional de Armamento y Equipo, por lo que no debe ser confundida una obligación de manifestar información con la de coordinar la adquisición del equipo.— Otra cuestión a propósito del tema en análisis, es lo relativo a la fracción X del artículo 30 de la Ley en análisis, que establece para la Coordinación una facultad de registro y control interno del armamento de las corporaciones, incluyendo no sólo a las estatales, sino también a las municipales: ‘X.- Llevar el registro y control interno del armamento de las corporaciones de seguridad pública del Estado y Municipios.’— La coordinación como ha quedado indicado, implica concertar medios y esfuerzos encaminados hacia una acción común, por lo que, las atribuciones y materias en que éstas se ejercitan, no pueden entenderse y únicamente ‘en un contexto de pura y absoluta coordinación’. Esta situación resulta de las siguientes consideraciones:— 1) De la concepción propia de la ley, ha de entenderse que el órgano de ‘coordinación local’ no es la máxima instancia de coordinación en el Estado, lo es el Consejo Estatal.— 2) Tampoco puede entenderse a la Coordinación, bajo el mismo esquema que el Consejo Nacional de Seguridad Pública tiene con respecto al Sistema Nacional de Seguridad Pública, como el cuerpo colegiado que representa la instancia superior de coordinación.— 3) Dado lo anterior y considerando que la Coordinación local está inserta en la estructura del gobierno del Estado, aunque si bien no como un área más de la Secretaría General de Gobierno del

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

Estado, sino como un órgano desconcentrado, a quien se le confiere cierta competencia en materia de seguridad pública, no sólo a nivel estatal, sino municipal, se invade esta última esfera de competencia básica.--- 4) Aunque si bien las atribuciones de la Coordinación local son definidas como de 'coordinación', y en ellas se materializa el proponer, formular sugerencias, promover, llevar registros, etcétera, ello no puede interpretarse tal cual se pretende por el legislador local, en virtud de que las acciones de controlar y de intervenir tienen otra connotación no solamente gramatical, sino también jurídica, distintas a una atribución de coordinación.--- Por un lado, la voz intervenir a que se refiere el artículo 47 de la ley impugnada, significa según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, tomar parte en un asunto, o de interponer uno su autoridad, interceder o mediar por uno. En tal virtud, la autonomía de un municipio, referida en este caso a la materia de seguridad pública, no admite ni siquiera la posibilidad de injerencia, mucho menos de actos de autoridad para tomar parte en el gasto de los recursos propios del Municipio, destinados a dotar de armamento a sus cuerpos de seguridad pública.--- Por otro lado, la palabra controlar, a que se refiere el artículo 30 de la ley en comento, implica según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, comprobación, inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia.--- El término se incluye en la fracción X del artículo 30 citada, para otorgarle competencia a la Coordinación para efectuar no sólo el registro sino también el control interno del armamento de las corporaciones de seguridad pública el Estado y Municipios.--- Tales acciones inciden en el ámbito de la autonomía del Municipio, y no se salvan de ello con el contenido de algunos artículos, como el 24, que dispone que las políticas, lineamiento y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, ya que en la ley han quedado establecidas diversas cuestiones que prevalecerán con o sin la celebración de un convenio.--- El registro se refiere a una medida de índole administrativa, pero la facultad de control implica la existencia de una instancia a quien se supedita determinada actividad y, por ello, alguien que ha de inspeccionar, fiscalizar y mandar. En tal sentido, lleva implícito tomar en cuenta, entre otros aspectos: qué se va a asignar, a quién se va a asignar, cómo se va a asignar, etcétera, lo cual debemos considerar, a la luz de otros principios constitucionales, como la autonomía administrativa y financiera del Municipio.--- De tal forma, es posible concluir que los artículos que se refieren en el presente apartado van en contra de los artículos 21 y 115 constitucionales.--- III. SOBRE EL CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.--- En su cuarto y último concepto de invalidez, la parte actora invoca la violación a la autonomía administrativa consagrada en el artículo 115 constitucional. Esta supuesta contravención se desprende del contenido de los artículos 51 y 57 de la ley impugnada, en cuanto el primero de éstos establece que los aspirantes a integrarse a las corporaciones de seguridad pública del Estado y Municipios, deberán ser egresados de la Academia Estatal de Policía, motivo por el cual opera una presunta violación al artículo 115 fracción III, inciso h), pues no podrán ingresar a las policías preventivas que están a cargo de los Ayuntamientos los elementos que de manera autónoma y libre seleccionen las propias autoridades municipales.--- En este específico punto, hay que considerar si realmente se vulnera o no la autonomía del Municipio al sujetarse a este requisito a todo aspirante a pertenecer a las corporaciones policiales.--- El artículo 115 constitucional determina que será competencia del Municipio, con el concurso de los Estados, tener a su cargo la seguridad pública y el tránsito. En consecuencia, la seguridad pública es una competencia fundamentalmente municipal, en los términos

de las leyes locales que la regulan.— Tal competencia lleva implícita una serie de atribuciones del órgano municipal para la prestación del servicio, y sólo mediante la voluntad del Municipio, el Estado podrá participar auxiliándolo, pero sin llegar a interferir en su ámbito competencial.— En consecuencia, el procedimiento administrativo de contratación, los requisitos de ingreso y otras cuestiones relativas, únicamente el Municipio las podrá definir, teniendo presentes las disposiciones constitucionales y las legales de la Ley General, a cuyo efecto es conveniente recordar el contenido del artículo 24 ya transcrito, que reconoce el ámbito de competencia municipal en el desarrollo de la carrera policial.— El deslinde entre las atribuciones que sobre profesionalización de los cuerpos policiales deben tener una y otra instancia de gobierno, queda claramente establecida en el artículo 20 del Decreto por el que se crea el Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes, que dispone que la carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por el Estado y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio estatal de apoyo, mismo, que será proporcionado por la Academia de Policía del Estado que homologará procedimientos y buscará la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.— Asimismo, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Seguridad Pública ha implementado un sistema académico de policía, estableciendo que para cubrir las plazas vacantes o de nueva creación en las corporaciones policiales, se deberá ser egresado de la Academia de Policía del Estado o de una institución similar que cuente con registro de validez oficial de estudios, cubriendo siempre los requisitos de aptitud y actitud física, técnica, ética y psicológica para desempeñar la función a la que aspiren.— Sin embargo, el legislador del Estado de Baja California Sur no tuvo el cuidado de establecer que la academia policial sería constituida dentro del marco de la coordinación entre las autoridades estatales y municipales, y con el más absoluto respeto de sus competencias, y ante tal omisión hay lugar no sólo a la violación de la autonomía municipal, en el aspecto de la capacitación, sino de las decisiones en general que en esta materia se toman respecto de las cuales se debió prever que se establecerían los mecanismos de colaboración y coordinación, tal y como lo ordena el artículo 24 de la Ley General, homologando procedimientos y buscando la equivalencia de los contenidos mínimos de los programas de formación, y no sencillamente imponer la obligatoriedad en la ley local. Por lo antes dicho, se concluye que el numeral 51 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur resulta inconstitucional.— Adicionalmente, podemos mencionar que en cuanto a lo dispuesto en el artículo 51 que impugna la parte actora, es preciso advertir que ningún artículo de la ley impugnada define lo que debe entenderse por 'corporaciones de seguridad pública', aunque sí se señalan una serie de reglas sobre el ingreso a las mismas, para cuyo acceso se requiere la acreditación previa de un curso ante la Academia Estatal de Policía.— Lo único que señala la ley es cuáles son las instituciones de seguridad pública y cuáles son las autoridades municipales en la materia. Entre éstas últimas incluye en las fracciones III y IV del artículo 51 en comento, a los Directores y Comandantes de las corporaciones de seguridad y tránsito municipal y los agentes de las mismas.— Por otro lado, en lo tocante al argumento de la parte actora concerniente a que el contenido del artículo 57 de Ley Estatal de Seguridad Pública, resulta presuntamente violatorio del artículo 115 constitucional, al realizarse la designación del Director de la Academia por parte del Gobernador, sin ninguna intervención de los Ayuntamientos, me lleva, por último,

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

a hacer algunas consideraciones al respecto.-- Por un lado, la existencia de una instancia de formación policial a nivel estatal frecuentemente resulta conveniente. Es entonces lógico que sea el Gobierno de la entidad quien pretenda, dentro de su respectiva demarcación territorial y asistido de las facultades constitucionales y legales, crear una instancia de capacitación de sus policías estatales.-- Por otra parte, resulta positivo que con miras a la profesionalización del servicio estatal de seguridad pública se implemente un sistema académico para el efecto. Además, se refuerza la capacidad del gobierno local para brindar apoyo en este importante rubro a los Municipios cuando así lo requieran, bajo la instrumentación de convenios.-- El hecho de que en el procedimiento de designación del titular de la misma, intervenga únicamente el Gobierno Estatal, no constituye transgresión constitucional, en tanto se trata de una Academia Estatal de Policía, que actualice y adiestre al personal policiaco del Estado. Sin embargo, en tanto se trata de la capacitación y adiestramiento también del personal de seguridad municipal, no sólo se viola la autonomía de esta última instancia por el nombramiento del Director de la Academia, sino, como ya ha sido analizado, por la naturaleza misma de la propia Academia, cuyos lineamientos no se establecen bajo un ámbito de coordinación, sino de obligatoriedad legal.”

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, atento a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución; 1° de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tomando en consideración que se demanda la declaración de inconstitucionalidad, con efectos generales, del Decreto número mil ochenta y nueve, emitido por la VIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur, publicado en el Boletín Oficial de ese Estado, el seis de junio de mil novecientos noventa y seis.

SEGUNDO.- La presente acción es procedente en virtud de encontrarse satisfechos los requisitos de procedibilidad que exige la fracción II, inciso d), del artículo 105 constitucional, que establecía, en la fecha de presentación de la demanda:

“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, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:--- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano...”

Toda vez que por una parte, en ella se plantea la posible contradicción entre la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, publicada el día seis de junio de mil novecientos noventa y seis, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado y la Constitución Federal, y por otra, fue promovida por siete de los veinte diputados que integran la VIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur, es decir, por más del treinta y tres por ciento de los

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

miembros de esa legislatura, según se acredita con el informe rendido por la Comisión Estatal Electoral de esa entidad, así como con la copia certificada de la sesión solemne de instalación la VIII Legislatura al Congreso de Baja California Sur, del día catorce de marzo de mil novecientos noventa y seis, en la que se hace constar que cada uno de los Diputados promoventes rindió la protesta de ley como integrantes de ese cuerpo colegiado, **documentos que también acreditan la personalidad legal con que comparecen.**

Asimismo, la interposición de **la demanda resulta oportuna** en términos del precepto antes transcrito en concordancia con lo dispuesto por el artículo 60 de su Ley Reglamentaria, cuyo texto es el siguiente:

“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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

Lo anterior en virtud de que el escrito respectivo se presentó ante la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **el lunes ocho de julio de mil novecientos noventa y seis**, esto es, el primer día hábil siguiente a la fecha (día inhábil) en que se cumplió el plazo de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la publicación de la ley reclamada que ocurrió el siete de junio de ese mismo año.

TERCERO.- Por ser de estudio preferente, previo al análisis de los conceptos de invalidez expuestos por la parte demandada y de las manifestaciones hechas por el Procurador General de la República en su pedimento correspondiente, se examinará la causal de improcedencia que hace valer el demandado, Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur, en su escrito recibido el veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues de resultar fundada, sería innecesario el examen de la constitucionalidad planteada.

En dicho escrito aduce la citada autoridad demanda que como consecuencia de que el Ejecutivo del Estado a su cargo, signó con los cinco ayuntamientos existentes en dicha entidad, convenios en materia de seguridad pública, **el día veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y seis, fue aprobada por el Congreso Local, la iniciativa que envió para reformar y adicionar a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur**, por lo que solicitaba que al haber sido modificados, entre otros, los preceptos legales que fueron reclamados por los actores, con fundamento en lo establecido en los artículos 19, fracción V, 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se decrete el sobreseimiento respectivo, por cesación de sus efectos, habida cuenta que con motivo de esa reforma se derogó la fracción VI del artículo 12 de ley reclamada, que otorgaba a la Coordinación de Seguridad Pública la calidad de autoridad estatal en la materia, modificándose sus atribuciones y funciones; que asimismo, se introdujo un segundo párrafo al artículo 10, que fortalece la disposición legal de respetar irrestrictamente la autonomía municipal y las atribuciones que corresponden constitucionalmente a las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios; que también se reformó el numeral 25, con el propósito de precisar el papel que constitucionalmente le corresponde desempeñar a las

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

autoridades del Gobierno del Estado y de los Municipios en el seno del Consejo Estatal de Seguridad Pública, con la integración, atribuciones y funciones que determina la ley general reglamentaria del párrafo sexto del artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que con el propósito de fortalecer el combate a la inseguridad pública, se reformó el contenido del artículo 28, para que la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, como órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, tenga como funciones esenciales el prestar servicios de asesoría y apoyo tanto a las instancias de coordinación del sistema nacional de seguridad pública como a las corporaciones de seguridad pública del estado y de los municipios, para permitir y facilitar la consecución de los objetos de la Ley de Seguridad Pública estatal y del sistema nacional de seguridad pública; igualmente, se reformó el artículo 30, a efecto de precisar y clarificar las funciones que corresponden a la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, orientándolas en apoyo del Presidente y del Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, para que brinde asesoría y orientación a las instancias de coordinación del sistema nacional y a las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios, para que realice estudios en la materia que sirvan de sustento a los planes y programas que las instituciones diseñen en el ámbito de sus acciones necesarias para la integración y actualización permanente de los registros y bases de datos a que se refiere el artículo 36 de la ley, para proporcionar información sobre registros y bases de datos al sistema nacional de información sobre seguridad pública, para realizar estudios sobre los avances tecnológicos, características y cualidades de tipo, materiales y sistemas relacionados con la materia, y, para realizar estudios y proyectos que sirvan de base para orientar la toma de decisiones que legalmente correspondan a las instituciones de seguridad pública del estado; que en lo referente al artículo 44, párrafo segundo, también se reformó con el fin de precisar que las corporaciones de seguridad pública estatales y municipales, podrán autorizar el ingreso de personas egresadas de las instituciones educativas del nivel medio superior establecidas en la entidad y en aquellas en las que se impartan materias de capacitación relacionadas con la seguridad pública, previendo la posibilidad de que dichas instituciones de educación media superior puedan celebrar convenios con el Gobierno del Estado y Municipios que participen en el correspondiente programa, estableciendo las materia que comprenderá el plan de estudios respectivo; y, finalmente se reformó el artículo 51, con el propósito de que los aspirantes a ingresar a las corporaciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios, puedan ser egresados tanto de la academia estatal de policía o similares de alguna otra entidad federal o de algunas otras instituciones educativas de nivel medio superior.

Como anexos se adjuntaron al referido escrito los boletines oficiales del gobierno del estado números 44 y 27 de fechas diez y veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y seis, respectivamente, en los que fueron publicados los convenios signados por el Ejecutivo Estatal con los Municipios del Estado, en materia de seguridad pública, y las reformas y adiciones ahora contenidas en la Ley de Seguridad Pública del Estado.

Los artículos 65 y 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria que se aplica, en que la mencionada autoridad demandada sustenta su petición de sobreseer, son del tenor literal siguiente:

“Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

La causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;...”

“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;...”

Con el objeto de determinar si en el caso se actualiza la causal de improcedencia que establecen tales numerales es necesario tener presente que los Diputados demandantes en sus conceptos de invalidez al igual que el Procurador General de la República en su pedimento correspondiente plantean en términos similares la posible contradicción entre los **artículos 6º, fracciones I y V, 12, fracciones II y VI, 22, fracciones II y III, 23, 28, 47 y 51, fracción IV de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur** y la Constitución Federal, además los primeros plantean esa posibilidad respecto del artículo 57 de ese mismo ordenamiento legal, preceptos todos ellos que son del tenor literal siguiente:

“Artículo 6º.- Son instituciones de seguridad pública las siguientes:— I.- Los Tribunales del Poder Judicial del Estado.— II.- La Procuraduría General de Justicia del Estado.— III.- Las Agencias del Ministerio Público del Fuero Común; IV.- La Policía Judicial del Estado;— V.- La Coordinación de Seguridad Pública del Estado;— VI.- Los Centros de Prevención y Readaptación Social;— VII.- Los Consejos Tutelares para Menores Infractores;— VIII.- Las Direcciones de Seguridad y Tránsito Municipal de los Ayuntamientos de la entidad; y — IX.- Las dependencias de la administración pública del Estado y de los Municipios que tengan como finalidad aplicar programas de prevención de conductas antisociales.”

“Artículo 12.- Son autoridades estatales en materia de seguridad pública.— I.- El Gobernador del Estado;— II.- Los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia;— III.- El Secretario General de Gobierno;— IV.- El Procurador General de Justicia del Estado.— V.- Los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común;— VI.- El Coordinador de Seguridad Pública del Estado;— VII.- El Director de la Policía del Estado;— VIII.- Los servicios públicos que tengan a su cargo los Centros de Prevención y Readaptación Social.”

“Artículo 22.- Las autoridades competentes del Estado y Municipios se coordinarán para

II.- Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

III.- Establecer, **supervisar**, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información para el eficaz cumplimiento de la función de seguridad pública.”

“Artículo 23.- La coordinación de seguridad pública en el Estado de Baja California Sur, comprenderá las materias siguientes:

I.- Los procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las **instituciones** de seguridad pública;

II.- Los sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;

III.- La organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;

IV.- Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad, incluido el financiamiento conjunto;

V.- El suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública,

VI.- Acciones policiacas conjuntas, en el ámbito de sus respectivas competencias;

VII.- Las relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y

VIII.- Las que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de seguridad pública.

“Artículo 25.- El Consejo Estatal de Seguridad Pública será la instancia superior de coordinación, planeación y supervisión en materia de seguridad pública en el Estado, que estará incorporado al Sistema Nacional de Seguridad Pública con la integración, atribuciones y funcionamiento que determine la legislación federal que establece las bases de coordinación en materia de seguridad pública.”

“Artículo 28.- La **Coordinación de Seguridad Pública del Estado**, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, **tendrá a su cargo instrumentar las políticas y lineamientos para la coordinación entre las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios**, de conformidad a las disposiciones de la presente ley, los acuerdos emanados por conducto del Secretario General de Gobierno y demás ordenamientos aplicables en la materia.

La Coordinación de Seguridad Pública del Estado contará con el personal y los medios necesarios para el cumplimiento de su encomienda.”

“Artículo 47.- Las corporaciones de seguridad pública estatales y municipales **adquirirán el armamento, municiones, vehículos, equipos de radio-comunicación y demás elementos necesarios para la prestación del servicio a su cargo, con la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado en términos de lo**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

dispuesto por esta ley y conforme a las determinaciones que al respecto señalen las autoridades federales competentes ”

“Artículo 51.- Los aspirantes a ingresar a las corporaciones de seguridad pública del Estado y Municipios deberán cumplir los siguientes requisitos:

IV.- Ser egresados de la Academia Estatal de Policía;”

“Artículo 57.- La Academia Estatal de Policía tendrá la organización y atribuciones que le señale su reglamento y su Director será designado por el Gobernador del Estado.”

Respecto de tales preceptos los Diputados demandantes y el Procurador General de la República, --con excepción del relativo al artículo 57 de la ley reclamada--, argumentan fundamentalmente lo siguiente:

1.- Sostienen que los artículos 6º, **fracciones I y V** y 12, **fracciones II y VI** de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, violan el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece el principio de la **división de poderes** – Ejecutivo, Legislativo y Judicial-- en el ámbito Estatal, al precisar que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación; lo anterior por considerar que las funciones y facultades que la propia ley le asigna a la Coordinación de Seguridad Pública en su calidad de **institución** de seguridad pública y al Coordinador de Seguridad Pública como **autoridad** estatal en esa materia, inciden con las atribuciones propias que por sí, y en el ejercicio de su competencia, tienen los demás órganos del Estado y Municipios vinculados con la seguridad pública, entre los que **se incluyen a los órganos del poder judicial de la entidad con ese mismo carácter de instituciones y autoridades en materia de seguridad pública**, sin precisar y delimitar la participación de unos y otros, lo que estiman vulnera la autonomía judicial y por ende, viola el principio de división de poderes.

Como casos específicos que actualizan la violación alegada por la intromisión del Ejecutivo Estatal en el Poder Judicial Local, como consecuencia de haberse incluido en la ley con el carácter de **institución y autoridad** en materia de seguridad pública a los Tribunales del Poder Judicial del Estado y los Magistrados y Jueces pertenecientes al mismo, respectivamente, se señalan al **artículo 22, fracciones II y III**, que le atribuye al Coordinador de Seguridad Pública del Estado, en su carácter de autoridad, facultades para **‘desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes’**, así como para **‘establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información para el eficaz cumplimiento de la función de la seguridad pública’**; al **artículo 23 que permite a la Coordinación Estatal de Seguridad Pública**, como órgano desconcentrado de la administración pública estatal, **decidir sobre la implementación de sistemas disciplinarlos y de aplicación de recursos**, así como respecto de los asuntos concernientes al **establecimiento de las condiciones de ingreso, formación, permanencia y promoción de los miembros de las instituciones de Seguridad Pública**; y, el **artículo 28** que prevé la posibilidad de que dicha Coordinación **instrumente las políticas para la coordinación entre las instituciones de seguridad pública del Estado.**

Preceptos que consideran no siguen los lineamientos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que, en el ámbito federal, solamente incluye a autoridades administrativas, dependientes del Poder Ejecutivo, con el carácter de **instancias**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

de seguridad pública, y, a las autoridades judiciales las contempla en un simple nivel de consulta para acceso a la información de seguridad pública, además en sus artículos 31 y 37 establece salvedades en su aplicación respecto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

2.- La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, viola el principio de la autonomía municipal que establece el artículo 115 constitucional al prever que **'no habrá ninguna autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno estatal'**, puesto que crea una **autoridad de esta naturaleza** entre los Gobiernos Estatal y Municipal, como lo es la **Coordinación de Seguridad Pública del Estado**, pues, contrariamente al espíritu del artículo 21 constitucional, la concibe no como una simple instancia de concertación entre los distintos niveles de gobierno para concurrir en la prestación del servicio de seguridad pública, que jamás estará por encima de éstos, sino como de un órgano desconcentrado del Gobierno Estatal al que **confiere facultades de mando y ejecución** en el ámbito de la seguridad pública, propias de una autoridad, lo que genera una transgresión a la esfera de competencia y autonomía municipal. Asimismo, afirman que estas facultades de mando y ejecución, propias de una autoridad superior, que dan pie a la violación planteada se desprenden del contenido de los artículos 28 y 47 de la ley en comento, pues el primero de ellos le otorga a la Coordinación de Seguridad Pública en el Estado facultades para **'instrumentar las políticas y lineamientos para la coordinación entre las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios...'**, además establece que contará con el personal y medios necesarios para el cumplimiento de su encomienda, por su parte, el segundo de tales numerales establece que las corporaciones de seguridad pública estatales y municipales adquirirán el armamento, municiones, vehículos, equipo de radio-comunicación, **'con la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado'**, de lo que se entiende que los Ayuntamientos no tendrán la libertad de adquirirlos por sí solos, sino que tendrá que mediar forzosamente la intervención de ésta, siendo que el artículo 115 constitucional no admite esa posibilidad de injerencia, ni mucho menos el que otra autoridad tome parte o fiscalice el gasto de los recursos propios de un Municipio, destinados a dotar de armamento a sus cuerpos de seguridad.

3.- El contenido del artículo 51, fracción IV, de la Ley de Seguridad reclamada viola el principio de la autonomía municipal contenido en el citado artículo 115 constitucional, ya que establece que **los aspirantes a integrarse a las corporaciones de seguridad pública del estado y municipios deberán ser egresados de la Academia Estatal de Policía**, impidiendo con ello que a las fuerzas de seguridad pública municipales ingresen elementos que de manera autónoma y libre seleccionen los ayuntamientos, además al prever el artículo 57 que el director de esa academia será designado por el Gobernador del Estado, sin intervención alguna de los Ayuntamientos, dichos aspirantes dependerán y quedarán subordinado a éste.

Sentado lo anterior, es importante precisar que dichos conceptos de invalidez fueron hechos valer por los Diputados accionantes en contra de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, vigente el ocho de julio de mil novecientos noventa y seis, por ser esa la fecha en que presentaron su escrito en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, como lo informó a este Alto Tribunal el Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur, licenciado Guillermo Mercado Romero, por decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, el veintisiete de noviembre del mismo año, fueron derogadas, reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la misma, entre ellas algunas de las que sirvieron de sustento a los promoventes para plantear la posible contradicción con la Constitución Federal, respecto de las cuales se actualiza la causal de improcedencia en comento, lo anterior, se invoca como hecho notorio, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

aplicación supletoria de la ley reglamentaria de la materia, por disposición expresa del artículo primero de esta última.

Cierto, el mencionado decreto derogó las fracciones V del artículo 6° y VI del 12 y reformó el 25, 28, 30, 44, segundo párrafo y 51, fracción IV, todos de la Ley de Seguridad Pública, en los siguientes terminos:

“Artículo 6°.-
I a la IV.-
V.- Se deroga.
VI a IX.-”

“Artículo 12.
I a la V.-
VI.- Se deroga.
VII a la VIII.-”

“Artículo 25. Las autoridades del Gobierno del Estado y de los Municipios participarán en el Consejo Estatal de Seguridad Pública como instancia de coordinación a nivel estatal del sistema Nacional de Seguridad Pública, con la integración, atribuciones y funcionamiento que determine la Ley General Reglamentaria de la Materia, del párrafo sexto, del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Artículo 28.- La Coordinación de Seguridad Pública del Estado, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, tendrá por función prestar servicios de asesoría y apoyo a las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a las corporaciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios, para permitir y facilitar la consecución de los fines y objetivos de esta ley y del Sistema Nacional.”

“Artículo 30.- Son funciones de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado:— I.- Constituirse en unidad administrativa y técnica de apoyo del Presidente y del Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública;— II.- Prestar servicios de asesoría y orientación a las instancias de coordinación del Sistema Nacional y a las corporaciones de seguridad pública del Estado de los Municipios, a solicitud expresa de éstos, en todo relativo a la seguridad pública de la entidad; --- III.- Realizar estudios en materia de seguridad pública, incluyendo aquellos que sirvan de antecedente y sustento para los planes y programas en la materia;— IV.- Apoyar los esfuerzos y acciones concretas para la integración y actualización permanente de los registros y bases de datos a que se refiere el artículo 36 de esta ley;— V.- Proporcionar al Sistema Nacional de Información Sobre Seguridad Pública los datos a que se refiere el artículo 36 del presente ordenamiento y en los términos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;— VI.- Realizar estudios de aquellas materias y ámbitos susceptibles de acciones conjuntas;— VII.- Realizar estudios sobre los avances tecnológicos, características y cualidades de equipo,

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

materiales y sistemas relacionados con la materia, que orienten la decisión de las corporaciones de seguridad pública del Estado y los Municipios sobre el particular.--- VIII.- Realizar estudios y proyectos que orienten las decisiones de las corporaciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios en materia de requisitos y procedimientos para la selección de personal, su formación, capacitación, especialización y actualización, así como en lo relacionado a estímulos y permanencia del mismo; y --- IX.- Las demás que le confiera la presente Ley y otras disposiciones legales en la materia.

“Artículo 44.-

De igual manera, podrá autorizarse el ingreso a las corporaciones de seguridad pública estatales o municipales a personas egresadas de instituciones educativas de nivel medio superior establecidas en la entidad y en las que se impartan materias de capacitación relacionadas con la seguridad pública.

Al efecto, podrán celebrarse convenios entre dichas instituciones de educación media superior con el Gobierno del Estado y con los Municipios que participen en el programa particular, en donde se establecerán las materias que comprenderá el plan de estudios respectivo y la forma de supervisión y evaluación de la capacitación de los alumnos.

“Artículo 51.

I a la III.-

IV.- Ser egresado de la Academia Estatal de Policía, de similares de otras entidades federativas o de alguna de las instituciones educativas, en los términos del artículo 44 de esta Ley;

V a la VIII....”

Del análisis armónico de los numerales transcritos y los conceptos de invalidez planteados, se arriba a la conclusión de que **la acción de inconstitucionalidad que se resuelve resulta improcedente por lo que hace a los artículos 6º, fracción V, 12, fracción VI, 28 y 51, fracción IV de la Ley de Seguridad Pública reclamada, al actualizarse la causal de improcedencia prevista por los artículos 65 y 19, fracción V, de la citada Ley Reglamentaria, en atención a que cesaron los efectos de tales preceptos legales en virtud de las reformas de que fueron objeto, en tanto que, como ha quedado señalado, a través del mencionado decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, el veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y seis, se derogaron las fracciones V del artículo 6º y VI del 12 y se reformaron los artículos 25, 28, 30, 44, segundo párrafo y 51, fracción IV, todos de la multicitada Ley de Seguridad Pública, por lo que ante la imposibilidad legal de que se apliquen unos por haber sido derogados y otros reformados, lo procedente es decretar el sobreseimiento por cuanto a los mismos se refiere, pues para que una norma general pueda ser analizada a través de la acción de inconstitucionalidad la transgresión a la Constitución Federal reclamada debe ser objetiva y actual al momento de accionar y resolver la vía; es decir, debe tratarse de ordenamientos que dentro del lapso de su vigencia la contravengan pues de lo contrario, las consecuencias de estimar fundados los planteamientos formulados en los conceptos de invalidez en lo tocante a esos puntos, se reduciría a anular los efectos de una ley que no tendría vida jurídica ni aplicación futura.**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

Cierto, la eficacia de una sentencia que se llegare a pronunciar en esta vía no puede alcanzar un objeto distinto de aquel que declarar la contradicción de una norma general y la Constitución, de modo tal que los efectos tutelares del fallo federal subsistirían en tanto subsista esa norma respecto de la cual se dictó, y cesarán cuando se extinga, de aquí que se pueda concluir que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad se encuentre sujeta a que permanezcan inalterados los preceptos reclamados, es decir, a que no sean objeto de reforma por un diverso proceso legislativo, pues no puede desconocerse que la ley, en cuanto es objeto de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante esta vía, no es sino un acto del Poder Legislativo, esto es, una manifestación de su voluntad determinada por reglas constitucionales federales o locales, que establecen el procedimiento y las formalidades a observar a efecto de crear y extinguir la ley, reglas de entre las cuales interesa destacar en el caso concreto la Sección IV del Capítulo I, Título Sexto de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, relativo a la iniciativa y formación de leyes y decretos, así como a la Ley Reglamentaria del Congreso del propio Estado.

La observancia de este principio conocido como de autoridad formal de la ley del cual deriva que la extinción de un acto legislativo (vía reforma o derogación) se produce a través de otro acto dictado conforme al mismo procedimiento y a las mismas formalidades que dieron nacimiento a aquél, conduce a la conclusión de que la sentencia que se llegue a pronunciar únicamente será respecto de aquellos artículos reclamados de inconstitucionales pero vinculados exclusivamente con el acto legislativo que les dio origen, y no en cuanto a los mismos derivados de un procedimientos legislativos ulterior, aún cuando fuere el caso de que reprodujeran en su integridad el texto que se estima contrario a la Constitución Federal, en tanto que constituyen, desde un punto de vista formal y material, actos legislativos distintos.

Esto es, el estudio de la acción de inconstitucionalidad se constriñe a una norma legal tal como resultó redactada con motivo de un acto legislativo concreto, por lo que cualquier modificación de su texto derivada de un acto legislativo posterior, no puede ser materia de estudio ni podrá quedar comprendido dentro de la eficacia protectora del fallo, ni siquiera en el supuesto de que pueda parecer que dicha modificación no altere en esencia el contenido de la regla original porque el nuevo texto de la norma ha resultado de un nuevo procedimiento legislativo y de otro pronunciamiento del legislador.

En este orden de ideas podemos afirmar que la producción de un nuevo acto legislativo, que reforma o modifica un texto legal hace procedente la promoción de una nueva acción de inconstitucionalidad en contra del texto vigente porque se trata de actos distintos que deben ser objeto de distintas acciones; criterio que garantiza con toda plenitud el que se pueda impugnar cada pronunciamiento del órgano legislativo, no sólo cuando se reforma parcial o totalmente un texto preexistente, sino inclusive cuando reproduce en términos idénticos al anterior.

En suma, se debe estimar improcedente la acción de inconstitucionalidad cuando, como en el caso, algunos de los preceptos respecto de los cuales se hizo valer fueron modificados como resultado de un nuevo procedimiento legislativo, aunque el contenido de esa ley pudiese adolecer de los mismos vicios que se aleguen en los conceptos de invalidez, toda vez que en tal supuesto ya no se está en presencia del mismo acto, sino de uno distinto.

Para arribar a la anterior conclusión debe tenerse en cuenta que uno de los planteamientos torales en que los Diputados promoventes sustentaron sus conceptos de invalidez, con el que estuvo de acuerdo el Procurador General de la República, se hace consistir en que a su juicio, indebidamente la ley reclamada otorga el carácter de **institución y autoridad** en materia de seguridad pública, a la Coordinación de Seguridad Pública y al Coordinador de Seguridad Pública del Estado,

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

respectivamente, dejando a su cargo funciones y facultades que pudieren incidir en el ámbito de competencia y de atribuciones propias de las demás instituciones y autoridades estatales y municipales a quienes, en términos de la propia ley, compete ejercer la función de seguridad pública, sin embargo, de acuerdo a lo expuesto, se advierte que los supuestos normativas relacionadas con esos puntos cesaron en sus efectos, en tanto que las fracciones V del artículo 6° y VI del 12 fueron derogadas por el citado decreto, y como consecuencia de ello dejaron de tener tal carácter, razón por la cual no pueden causar afectación alguna por tratarse de normas generales sin valor jurídico actual, por tanto, como ya se expuso, debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad por lo que a tales supuestos normativos se refiere.

Lo mismo sucede en lo concerniente al artículo 28 del citado ordenamiento legal respecto del cual los demandantes aducen que viola el principio de división de poderes en el ámbito local y el de autonomía municipal previstos respectivamente por los artículos 116 y 115 de la Carta Magna, porque indebidamente otorgan a la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, **facultades de mando y ejecución al dejar a su cargo el instrumentar las políticas y lineamientos para la coordinación entre las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios**; habida cuenta que precisamente con motivo de haberse derogado las fracciones que le otorgaban la calidad de institución estatal a dicha Coordinación, el órgano legislativo estimó necesario adecuar sus funciones y atribuciones, y, como consecuencia de ello, modificó tal precepto mediante un procedimiento legislativo diferente al que dio lugar a la redacción del texto reclamado originalmente por los diputados promoventes, no obstante lo anterior debe decirse que su nueva redacción ya no prevé entre sus funciones la de instrumentar las políticas y lineamientos para la coordinación entre las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios, toda vez que ahora establece que la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, que tendrá por función prestar servicios de mera asesoría y apoyo a las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a las corporaciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios, para permitir y facilitar la consecución de los fines y objetivos de la ley y del Sistema Nacional, asimismo, el artículo 30 también reformado detalla cómo y en qué consistirán esas funciones de asesoría y apoyo a las instancias de coordinación del Sistema Nacional y a las corporaciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios.

“Artículo 30.- Son funciones de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado:

I.- Prestar servicios de asesoría y orientación y técnica de apoyo del Presidente y del Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública;

II.- Prestar servicios de asesoría y orientación a las instancias de coordinación del Sistema Nacional a y a las corporaciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios, a solicitud expresa de éstos, en todo lo relativo a la seguridad pública de la entidad;

III.- Realizar estudios en materia de seguridad pública, incluyendo aquellos que sirvan de antecedente y sustento para los planes y programas en la materia;

IV.- Apoyar los esfuerzos y acciones concretas para la integración y actualización permanente de los registros y bases de datos a que se refiere el artículo 36 de esta ley.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

V.- Proporcionar al Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública los datos a que se refiere el artículo 36 del presente ordenamiento y en los términos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

VI.- Realizar estudios de aquellas materias y ámbitos susceptibles de acciones conjuntas;

VII.- Realizar estudios sobre avances tecnológicos, características y cualidades de equipo, materiales y sistemas relacionados con la materia, que orienten la decisión de las corporaciones de seguridad pública del Estado y los Municipios sobre el particular;

VIII.- Realizar estudios y proyectos que orienten las decisiones de las corporaciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios en materia de requisitos y procedimientos para la selección de personal, su formación, capacitación, especialización y actualización, así como en lo relacionado a estímulos y permanencia del mismo; y,

IX.- Las demás que le confiera la presente Ley y otras disposiciones legales en la materia.”

En el caso también resulta evidente la actualización de la causal de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que se resuelve en lo tocante al artículo **51, fracción IV** de la Ley de Seguridad Pública en comento, que los promoventes consideraron violatorio del principio de la autonomía municipal contenido en el artículo 115 constitucional, por establecer que los aspirantes a integrarse a las corporaciones de seguridad pública del Estado y Municipios deberían ser egresados de la Academia Estatal de Policía, impidiendo con ello que a las fuerzas de seguridad pública municipales ingresaran elementos que de manera autónoma y libre seleccionaran los ayuntamientos; en virtud de que también **cesaron sus efectos**, ya que el Congreso del Estado de Baja California Sur, en ejercicio de su facultad legislativa con que está investido, a través de referido decreto que deroga, reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública en esa Entidad Federativa, modificó dicho precepto, es decir, su texto actual es el resultado de un nuevo proceso legislativo.

Ahora bien, no obstante que el texto del **artículo 57** del precitado ordenamiento legal no fue motivo de reforma, debe estimarse que por extensión también **cesaron sus efectos** dada la estrecha vinculación que existe entre el concepto de invalidez enderezado respecto del mismo y el relativo al artículo 51 antes citado, habida cuenta que, como ya se dijo, los demandantes respecto de los mismos alegan violación al principio de autonomía municipal por sujetar el ingreso de **los aspirantes a integrarse a las corporaciones de seguridad pública municipales** al requisito de que **sean egresados de la Academia Estatal de Policía**, siendo que el Director de la misma, conforme al mencionado artículo 57, es designado por el Gobernador del Estado, sin intervención alguna de los Ayuntamientos, por lo que consideran que dichos aspirantes dependerían y quedarían subordinado a éste; pues precisamente a raíz de la aludida reforma hecha **al artículo 51 fracción IV, en concordancia con la efectuada al 44, segundo párrafo de la referida ley**, que sienta las bases de colaboración y coordinación entre los Gobiernos Municipal y Estatal, en materia de capacitación, el ingreso a las corporaciones de seguridad pública municipales ya no está sujeto a tal requisito, en tanto que ahora conforme al nuevo texto de esos numerales, no es indispensable el ser egresado de la

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

Academia Estatal de Policía, ya que los aspirantes también pueden provenir de instituciones similares de otras entidades federativas o bien, de alguna de las instituciones educativas de nivel medio superior establecidas en la entidad en las que se impartan materias de capacitación relacionadas con la seguridad pública, pudiendo el Gobierno del Estado y los Municipios celebrar convenios con dichas instituciones de educación de nivel medio para establecer las materias que comprenderá el plan de estudios respectivo y la forma de supervisión y evaluación de la capacitación de alumnos, pudiendo los ayuntamientos seleccionar de manera libre y autónoma a los aspirantes que lo soliciten, por lo que ningún perjuicio o menoscabo se causa a la autonomía municipal por el hecho de que el Director de la Academia Estatal de Policía, sea designado por el Gobernador del Estado, o bien, como lo pretende el Procurador General de la República en su pedimento correspondiente, porque la ley reclamada no hubiere previsto la constitución de dicha academia dentro de un marco de coordinación entre las autoridades estatales y municipales, pues se reitera que los aspirantes a ingresar a los cuerpos de seguridad de los municipios no necesariamente deberán ser egresados de la misma.

En este contexto, ante la cesación de los efectos de los artículos 6°, fracción V, 12, fracción VI, 28, 51, fracción IV y 57 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur y dada la imposibilidad legal de que se actualicen los supuestos normativos que prevenían, lo procedente es decretar el sobreseimiento exclusivamente por lo que a los mismos se refiere.

CUARTO.- Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede a analizar los conceptos de invalidez hechos valer por los Diputados promoventes en relación a aquellos preceptos tildados de inconstitucionales que no quedaron inmersos dentro del sobreseimiento decretado, esto es, respecto de los artículos 6°, fracción I, 12, fracción II, 22, fracciones II y III, 23, así como del 47, todos, de la Ley de Seguridad Pública de Baja California Sur.

Por razón de orden este cuerpo colegiado se ocupará en primer término de analizar aquellos en que los accionantes plantean la violación al principio de división de poderes que en el ámbito local consagra el artículo 116 constitucional, por la supuesta intromisión del Ejecutivo Estatal en el Poder Judicial Local, resultando oportuno precisar que de acuerdo a la forma en que están estructurados tales conceptos de invalidez, con los que estuvo de acuerdo el Procurador General de la República, podemos distinguir que la violación al tal principio de división de poderes la hacen derivar de dos diferentes circunstancias, una, en cuanto a la inclusión en sí misma en la Ley de Seguridad Pública que nos ocupa de los órganos del Poder Judicial Local como instituciones y autoridades en materia de seguridad pública (artículos 6°, fracción I y 12, fracción II), y otra, respecto a la posible injerencia de las facultades y atribuciones que competen a las demás autoridades en esa materia, así como a la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, (artículos 22, fracción II y III y 23) en relación con las propias de este poder.

Sobre el particular los demandados al rendir sus respectivos informes sostienen la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, argumentando en lo conducente lo siguiente:

Los Diputados Paulino Molina Romero y Reyes Barrón Bustamante en su respectivo carácter de Presidente y Secretario de la Diputación Permanente de la VIII Legislatura:

“... argumentan (los promoventes) que la multireferida Ley de Seguridad Pública que impugnan, al incluir como autoridad o institución en materia de seguridad pública al Tribunal Superior de Justicia del Estado viola el principio de división de Poderes a que se refieren los artículos 49 y 116 constitucionales, arribando a tal conclusión por

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

el hecho de que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 12 no incluye a las autoridades del Poder Judicial Federal en las instancias que integran al Consejo Nacional de Seguridad Pública.--- En principio, cabe llamar respetuosamente la atención de ese Alto Tribunal, sobre el lenguaje ambiguo y de sentido figurado con que se conducen los promoventes en algunas de las partes de su argumentación y que hacen confuso el sentido que pretenden darle a la cita de preceptos aislados de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur.--- No obstante lo anterior, estimamos prudente acudir a los principios constitucionales que norman la función de seguridad pública en nuestro país para sostener la validez del contenido de la ley que ahora se impugna.--- En efecto, con motivo de las profundas reformas que se dieron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la materia que nos ocupa y que se recogen en su artículo 21, el concepto de seguridad pública ha sufrido una transformación que supera por completo la noción restringida de actividad policiaca preventiva a que refiere el artículo 115 de la propia Carta Magna.--- Basta citar en apoyo de la anterior afirmación, lo expuesto por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la iniciativa de reformas constitucionales suscrita en fecha 5 de diciembre de 1994 y que dirige a los Secretarios de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, misma que estuvo encaminada a fortalecer tanto al Poder Judicial Federal y modificar su organización interna, como el funcionamiento y las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad pública y procuración de justicia y que en lo conducente expresa:--- ‘La iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los Estados y los Municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un Sistema Nacional de Información sobre delincuentes y cuerpos policiales; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber. Asimismo, se establece como criterio constitucional el que la actuación de las policías, a todos los niveles se rija por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia.’.--- A su vez, en el proceso legislativo que se desarrolló al interior de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, en el dictamen que presentaron a la Honorable Asamblea sobre la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución General del País a que nos estamos refiriendo, sostuvieron entre otros argumentos, que:--- ‘Coincidieron las opiniones de los legisladores en puntualizar que la institución nacional de la seguridad pública, apuntada en el artículo 21, es un concepto mayor, que debe entenderse como una función del Estado Mexicano, vital para contribuir a la preservación del Estado de Derecho, como una parte de la actividad estatal, que junto con la acción persecutoria y la impartición de justicia, provoquen la mayor certidumbre jurídica entre los habitantes de la República Mexicana.’.--- En otro orden y una vez concluido el proceso de reformas constitucionales de justicia y seguridad pública, el Ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó la iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública ante el Honorable Congreso de la Unión, de cuya exposición de motivos nos permitimos destacar los siguientes párrafos:--- ‘Hoy en día el artículo 21 constitucional extiende y comprende con mayor amplitud la función de seguridad pública, como algo que va más allá

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

del concepto de servicio municipal pues rebasa el alcance de prevención a cargo de la policía uniformada incluye en aquella a las diversas autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, que en un esfuerzo común pretenden hacer realidad la preservación de las libertades del orden público y la paz de la sociedad en sentido amplio.'.-

--'El concepto jurídico construido en la iniciativa, que recoge las ideas de muchos juristas y legisladores, permite afirmar que la importantísima tarea de las autoridades judiciales cuando conocen y determinan la situación jurídica de los enjuiciados los sancionan, y tienen el orden jurídico y con ello, innegablemente obsequian las finalidades de preservar la paz social'.-- **A su vez, para entender el alcance jurídico del nuevo concepto de seguridad pública y la intervención que se da al respecto a las autoridades del Poder Judicial, acudimos en consulta al dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos, primera sección, Gobernación, segunda sección, y Justicia de la Honorable Cámara de Senadores, con motivo a la iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública presentada por el Presidente de la República, que en sus partes conducentes se lee:--** 'El Estado, como construcción social, debe articular diversas instituciones y hacerlas respetar. Instituciones de procuración e impartición de justicia, cuerpos de seguridad e instrumentos para castigar y readaptar a quienes delinquen. Pero también, el Estado debe promover, por medio de la educación la cultura que alienta el civismo y la legalidad. Ambas formas son necesarias para la plena vigencia del Estado de Derecho.— Además, la propuesta del Ejecutivo amplía los alcances del concepto de seguridad pública, al incorporar todas las instituciones previstas en un sistema de justicia, es decir: la prevención propia del espacio municipal, la persecución de los delitos, la administración de la justicia y la readaptación social. En este sentido y la iniciativa busca adecuar la coordinación de las autoridades competentes, que hasta ahora realizan sus funciones de manera aislada y que solamente se coordinan para propósitos específicos.— Además, siguiendo el delineamiento de esta nueva concepción de la seguridad pública, se ha considerado conveniente incluir, entre los que desempeñan atribuciones en materia de seguridad pública, a los Tribunales. Es importante remarcar que esta atribución no es la única ni la más importante entre las que tiene el Poder Judicial, pero también, que es innegable la importancia de una buena administración de justicia en la disminución de los índices de criminalidad.'-- **De lo hasta aquí transcrito nos queda una idea clara y precisa para hacer la afirmación contundente, en el sentido de que ésta inserto en la atención de la seguridad pública del Poder Judicial, en el ámbito de su competencia, tanto del nivel federal como de nivel local. Tan es así, que el artículo 3º, párrafo cuarto de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de manera concluyente dispone:--** 'Artículo 3º.- ...— La función se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.'-- **En tal sentido carece de fundamento la conclusión a que arriban los inconformes en la parte final de su primer concepto de invalidez en cuanto a que la sola inclusión del Tribunal Superior de Justicia dentro de las instituciones y autoridades en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur hace a este ordenamiento legal inconstitucional, porque estiman se viola en consecuencia el principio de división de poderes a que se refieren los artículos 49 y 116 constitucionales, lo que desde luego carece no sólo de lógica jurídica, sino de todo**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

en las seis fracciones que lo integran.--- Tomado el texto del citado artículo 22 en su integridad, se concluye que todos los objetivos ahí señalados comprenden las materias sobre las que versa la coordinación que se darán entre las autoridades del Estado y Municipios, mismas que se llevarán a cabo conforme a lo dispuesto por el artículo 24 de la ley impugnada; de ahí que de ninguna manera pueda afirmarse que el Coordinador Estatal tendrá participación como 'supervisor' ni en el proceso de toma de decisiones y de acuerdos a que llegue el Consejo Estatal de Seguridad Pública que es la instancia superior de coordinación en la entidad en esta materia, ni mucho menos que este carácter de 'supervisor' de las autoridades del Poder Judicial se le otorgue precisamente en la fracción III del invocado artículo 22 como erróneamente sostienen los inconformes en su planteamiento de acción de inconstitucionalidad, y esto es así porque este artículo desarrolla los objetivos de la coordinación entre Estado y Municipios y no refiere de manera alguna ni guarda relación con las atribuciones que le son otorgadas expresamente en el artículo 30 al titular del órgano administrativo denominado Coordinación de Seguridad Pública del Estado.--- De todo lo anteriormente expuesto, cabe concluir que no existe desacato al principio de la división de poderes a que refieren los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ninguno de los artículos que se contienen en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur y por tanto, es dable sostener la constitucionalidad de la misma por lo que hace a este primer concepto de invalidez."

Por su parte, el Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur señala:

'En lo relativo a los conceptos de invalidez que pretende hacer valer la demandante, tocante al primero de ellos en el que establece que la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur es violatoria de los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- He de manifestar que no tiene razón la reclamante al querer otorgarle un sentido interpretativo restringido al contenido del artículo 22, en su fracción III, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur; por principio debemos tomar en cuenta que a raíz de las reformas a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecieron principios que nos obligan a considerar a la seguridad pública con un concepto más amplio con mayor extensión y comprensión lógica y jurídica, donde necesariamente todas las instituciones y fases de la acción del estado tienen que contribuir, porque sus objetivos finales son garantizar el orden y la paz pública, y así todos dentro de la esfera de su competencia contribuyen a solucionar el reclamo social de seguridad pública.--- Así, el concepto de seguridad pública que establece el artículo 21 constitucional, compromete tanto a la federación, estados y municipios a implementar dentro del marco legal y sus respectivas competencias, acciones conjuntas que permitan la actuación de las instituciones policiales con el más estricto apego a los poder ejecutivo principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.--- En los promoventes existe una clara y evidente confusión al afirmar que se da la intromisión de Poder Ejecutivo en el Poder Judicial del Estado, porque entendemos que la seguridad pública requiere la participación decidida y permanente de todas las autoridades gubernamentales, en sus respectivos niveles de gobierno, mediante una adecuada y eficiente colaboración previo los convenios o acuerdos de coordinación, respetándose

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

desde luego el ámbito de sus respectivas competencias ya que necesariamente debe darse la relación interinstitucional para alcanzar los fines y objetivos que establece el nuevo sistema nacional de seguridad pública.-- La función de la administración de justicia en amplio sentido debe entenderse, como una idea también de seguridad pública por razón de los objetivos que busca, por lo que no debe negarse su participación que siempre será de vital importancia para cualquier medida que se tome para formar planes de trabajo, manteniendo su observancia y cuidado, no necesariamente como supervisado, puede ser también supervisor sin que signifique en modo alguno una relación de subordinación entre el Poder Judicial y cualquier otra autoridad de seguridad pública.--- Debemos pensar que ante los graves problemas sociales, tenemos que sumar esfuerzos de quienes tienen una labor común, los que sí se coordinan, si se ponen de acuerdo y toman decisiones en común su trabajo será más eficiente, la finalidad de que el Poder Judicial sea considerado como autoridad de seguridades para que se reúna con las demás participantes que comparta la información que posee sobre la delincuencia y establezcan un plan estatal de seguridad pública, real, apegado a las condiciones en que se encuentra la delincuencia y sobre todo conocer las limitaciones que se tienen para frenarla, esto se logrará sólo con la participación de quienes se encuentran inmersos en el combate a la delincuencia.-- Concluimos que la ley reclamada tan solo establece una forma de trabajo, convocando a las diversas instancias a que se reúnan para tomar decisiones, ningún precepto constitucional se viola con lo anterior, el entender el termino 'supervisar' en sentido aislado y limitado provoca efecto diverso al que debe otorgársele dentro del contexto social y político que vive nuestro país y nuestro Estado, cuyos habitantes reclaman una verdadera seguridad pública, que sólo puede proporcionarse con la participación de la sociedad en su conjunto y el Poder Judicial es parte de esa sociedad."

Sentado lo anterior habrá de determinarse en primer lugar si la Ley de Seguridad Pública reclamada, como lo alegan los Diputados demandantes, contraviene la Constitución Federal, por incluir a los órganos del Poder Judicial del Estado como instituciones y autoridades en materia de seguridad pública.

Al respecto debe decirse que la Ley de Seguridad Pública cuya constitucionalidad se cuestiona obedece a la necesidad de creación de un ordenamiento jurídico en el Estado de Baja California Sur, acorde y congruente con las reformas y adiciones a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, del la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que vinieron a brindar un nuevo orden normativo en materia de Seguridad Pública, así como con las disposiciones federales que establecen los mecanismos de coordinación de las diversas instituciones a quienes compete ejercer las funciones en esa materia.

Cierto, dadas las dimensiones que en los últimos años ha alcanzado el problema de inseguridad en nuestro país, el Poder Revisor de la Constitución modificó los referidos preceptos constitucionales, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, con el fin de concebir a la seguridad pública en un sentido más amplio y como una función prioritaria a cargo del Estado, a través de sus diversos niveles de gobierno, tendiente a garantizar el orden y la paz pública, pero atendiendo a las respectivas competencias que a cada uno le determina. Lo anterior puede corroborarse con la Exposición de Motivos de la Iniciativa de reforma constitucional correspondiente que en la parte que interesa dice:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

“... para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.--- El mejoramiento de la justicia y de la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de las personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos incluso por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley. Se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz... esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes, sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de nuestros tiempos... la iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los Estados y los Municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales, la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate de la delincuencia y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber.... Por ello la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional la obligación del Estado para velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia.--- En este sentido se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los Municipios para coordinarse en esta materia.--- El federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia.--- Sin embargo, no debe confundirse una sana estratificación del poder con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia.- -- Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado Mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común, garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población. De ahí que la presente iniciativa proponga facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

Estas ideas fueron recogidas al redactarse el nuevo texto de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Ley Fundamental que dice:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.— Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.— Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.— Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.— La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.— La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ...XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.”

De lo expuesto se desprende que el propósito del Constituyente Permanente, al establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, es hacer frente a la sofisticación de la delincuencia organizada, **articulando en su contra a todas las autoridades del Estado Mexicano en sus tres niveles de gobierno** que tengan, dentro de sus atribuciones, coadyuvar a lograr los objetivos de seguridad pública traducidos en libertad, orden y paz social como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados.

En efecto, uno de los principales objetivos de la citada reforma estuvo encaminado a incorporar a todas las instituciones que de alguna forma estuviesen relacionadas con la materia de seguridad pública previstas en un sistema de justicia, entre ellas las relacionadas con las prevención y persecución de los delitos, **con la administración e impartición de justicia** y, con la readaptación social, con el fin de contribuir a la preservación del Estado de Derecho, como una parte de la actividad estatal, sin que se advierta del texto literal o de la interpretación gramatical del artículo 21 constitucional, la exclusión expresa o tácita de alguna autoridad, por lo que resulta infundado lo alegado por los actores en sus conceptos de invalidez respecto de que exclusivamente se debieron considerar como instancias en la materia a autoridades administrativas y no como se hizo, a judiciales, en tanto que la propia exposición de motivos ya referida aclarara que la coordinación que se busca incluye a todas las autoridades que directa o indirectamente tienen facultades constitucionales y legales relacionadas con la seguridad pública, entre ellas las relacionadas con la impartición de justicia, pues en ella se dice:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

“Hoy en día el artículo 21 constitucional extiende y comprende con mayor amplitud la función de seguridad pública, como algo que va más allá del concepto de servicio municipal pues rebasa el alcance de prevención a cargo de la policía uniformada e incluye en aquélla a las diversas autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, que en un esfuerzo común pretenden hacer realidad la preservación de las libertades del orden público y la paz de la sociedad en sentido amplio.”

“El concepto jurídico construido en la iniciativa, que recoge las ideas de muchos juristas y legisladores, permite afirmar que la importantísima tarea de las autoridades judiciales cuando conocen y determinan la situación jurídica de los enjuiciados los sancionan, y tienen el orden jurídico y con ello, innegablemente obsequian las finalidades de preservar la paz social.”

Esta intención de incluir a las **autoridades del Poder Judicial**, en el marco de la seguridad pública, como bien lo aducen los Diputados demandados, se hace patente en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, con motivo a la iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública presentada por el Presidente de la República, que en sus partes conducentes determina:

“La reforma que realizamos al artículo 21 constitucional en diciembre de 1994, consagró un concepto nuevo de seguridad pública. Esta nueva concepción rebasa el aspecto policial que con anterioridad otorgaba el orden constitucional. Ahora, la seguridad pública abarca acciones y conceptos que involucran a todo sistema de justicia. Fue decisión del Poder Revisor de la Constitución, que en este nuevo concepto de seguridad pública se integrara la prevención y persecución de los delitos e infracciones, las acciones de los órganos de la administración de justicia, los actos del Estado para castigar y readaptar socialmente e insertar nuevamente en la sociedad a quienes cometieron delitos e infracciones.”

“Además, la propuesta del Ejecutivo amplía los alcances del concepto de seguridad pública, al incorporar todas las instituciones previstas en un sistema de justicia, es decir: la prevención propia del espacio municipal, la persecución de los delitos, la administración de la justicia y la readaptación social. En este sentido la iniciativa busca adecuar la coordinación de las autoridades competentes, que hasta ahora realizan sus funciones de manera aislada y que solamente se coordinan para propósitos específicos.”

“Además, siguiendo el delineamiento de esta nueva concepción de la seguridad pública, se ha considerado conveniente incluir, entre los que desempeñan atribuciones en materia de seguridad pública, a los Tribunales. Es importante remarcar que esta atribución no es la única ni la más importante entre las que tiene el Poder Judicial, pero también, que es innegable la importancia de una buena administración de justicia en la disminución de los índices de criminalidad.”

Incluso éstas ideas fueron recogidas por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su artículo 3º, párrafo cuarto dispone:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

“Artículo 3°.--- La función se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.”

De todo lo hasta aquí expuesto podemos concluir que efectivamente el propósito del Constituyente Permanente, al establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, es hacer frente a la sofisticación de la delincuencia organizada, articulando en su contra y en su respectivo ámbito de atribuciones a todas las autoridades del Estado Mexicano en sus tres niveles de gobierno, sin excluir a ninguna de las que tengan dentro de sus facultades coadyuvar a lograr los objetivos de seguridad pública traducidos en libertad, orden y paz social, de aquí que la inclusión que hace la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California de los órganos del Poder Judicial de dicha entidad, lejos de contravenir la Constitución Federal, es acorde y congruente con la misma, habida cuenta que el Poder Judicial del Estado, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, cuenta con funciones que directa o indirectamente se relacionan con la seguridad pública, pues dentro de su tarea de administración e impartición de justicia, conoce y determina la situación jurídica de los enjuiciados lo que innegablemente trasciende a las finalidades de preservar la paz social.

En este orden de ideas tendríamos como premisa fundamental que no es contrario al texto constitucional el hecho de que la Ley de Seguridad Pública que se reclama haya tomado en cuenta a los órganos del Poder Judicial del Estado; **sin embargo**, habrá de determinarse si el carácter que les otorga de **instituciones y autoridades** en materia de seguridad pública, viola el principio de división de poderes **dado el tipo de funciones y facultades que la propia ley le asigna a las demás autoridades en materia de seguridad**, en particular, las contenidas en los artículos 22, fracciones II y III, y 23, que se considera inciden con las atribuciones propias del Poder Judicial, además de no precisar y delimitar la participación de unos y otros, dejando de seguir los lineamientos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que, en el ámbito federal, solamente contempla a los órganos judiciales en un simple nivel de consulta para acceso a la información de seguridad pública, estableciendo salvedades y excepciones en cuanto al mismo para evitar que sus facultades y atribuciones incidan con las propias que por sí y en el ejercicio de su competencia tienen los demás órganos del Estado y Municipios vinculados con la seguridad pública.

Para dilucidar esta cuestión debe señalarse que **si bien la propia Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur**, siguiendo los lineamientos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al reglamentar las bases de coordinación entre las instituciones y autoridades en materia de seguridad pública, **expresamente prevé** que las autoridades de seguridad pública del Estado y de los Municipios deberán ajustarse a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que las instituciones de seguridad pública, entre ellas las correspondientes de los órganos judiciales, desarrollarán sus funciones conforme a las atribuciones competenciales conferidas a cada una de ellas en los ordenamientos legales respectivos, como lo disponen los siguientes artículos:

“Artículo 1°.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto la protección y seguridad de los habitantes del Estado de Baja

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

California Sur, así como establecer las bases de coordinación entre las instituciones y autoridades a quienes compete ejercer la función de seguridad pública en la entidad.

“Artículo 3º.- Conforme al artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y para los efectos de esta Ley, la seguridad pública es una función a cargo del Gobierno del Estado de Baja California Sur y de sus Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, que tiene como fines mantener y preservar las libertades, el orden y la paz públicos y salvaguardar la integridad física y los derechos de las personas. Consecuentemente, la seguridad pública no podrá ser objeto de concesión a los particulares.”

“Artículo 7º.- Las instituciones de seguridad pública desarrollarán las funciones en sus respectivos ámbitos de competencia conforme a las atribuciones constitucionales conferidas a cada una de ellas, y a lo que dispongan sus correspondientes leyes orgánica y reglamentos interiores, así como a lo establecido en la presente ley.”

“Artículo 8º.- La coordinación entre las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios, se hará con absoluto respeto a las atribuciones constitucionales que les corresponda a cada una de ellas.”

“Artículo 15.- Los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia, como autoridades encargadas de la imposición de las penas y sanciones a los responsables de la comisión de delitos, tendrán las atribuciones que en materia de seguridad pública se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y de la presente Ley.”

“Artículo 21.- Las autoridades de la Federación, del Estado de Baja California Sur y de los Municipios de la entidad, se coordinarán en materia de seguridad pública en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.”

En el caso, se actualiza la condición a que aluden los Diputados demandados para poder considerar acreditada la violación al principio de división de poderes, única y exclusivamente respecto del supuesto normativo previsto por la fracción I del artículo 6º de la Ley de Seguridad Pública de Baja California Sur, que otorga a los Tribunales del Poder Judicial de tal entidad federativa el carácter de **institución de seguridad pública**, ello en relación al tipo de funciones y facultades que la propia ley confiere a la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, concretamente las contenidas en el artículo 23 que inciden en el ámbito de competencia del Poder Judicial Local, en tanto que como correctamente lo aducen los promoventes de esta acción, generan una sustitución de competencias constitucionales y legales al facultar a un órgano desconcentrado de la administración pública estatal, como lo es dicha Coordinación, a intervenir o participar en asuntos propios y exclusivos de los órganos del Poder Judicial Local.

Tales preceptos establecen lo siguiente:

“Artículo 6.- Son instituciones de seguridad pública las siguientes:-- I.- Los Tribunales del Poder Judicial del Estado.”

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

“Artículo 23.- La coordinación de seguridad pública en el Estado de Baja California Sur comprenderá las materias siguientes:— I.- Los procedimientos e instrumentos de la formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones de seguridad pública;— II.- Los sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;— III.- La organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;— IV.- Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;— V.- El suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;— VI.- Acciones policiales conjuntas, en el ámbito de sus respectivas competencias;— VII.- Las relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y — VIII.- Las que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.”

Como claramente se puede advertir dichos preceptos prevén la posibilidad de que la Coordinación de Seguridad Pública estatal, que depende de la Secretaría General de Gobierno perteneciente a la Administración Pública del Estado de Baja California Sur, intervenga en asuntos concernientes al establecimiento de los procedimientos, condiciones y reglas de ingreso, formación, permanencia y retiro de los miembros de los Tribunales del Poder Judicial de esa entidad, así como a decidir sobre la implementación de sus sistemas disciplinarios y a realizar propuestas sobre la aplicación de sus recursos, lo que hace patente la violación del citado principio de división de poderes por la intromisión de una autoridad administrativa que se encuadra bajo el esquema competencial del Poder Ejecutivo, en las atribuciones y facultades que competen en forma exclusiva y directa al Poder Judicial y no admiten intervención de un órgano de otro poder. Debiendo decirse que si bien en el ámbito federal se incluye la participación de autoridades judiciales federales en asuntos de seguridad pública, su participación se limita en cuanto a los sistemas de información que al efecto se han diseñado y no se les hace partícipes de actividades administrativas que le conminen a supeditarse a algún otro órgano dependiente de otro poder público, tan es así que los artículos 31 y 37 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecen salvedades respecto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal; excepción que no prevé la ley local, haciéndose patente la violación al citado principio de división de poderes, sin que sea óbice el hecho de que ahora, con motivo del multicitado decreto de reformas a la Ley de Seguridad Estatal, se considere a la Coordinación como una instancia con facultades de tipo meramente coordinativo, pues las materias sobre las cuales ejerce las atribuciones que en específico le confiere el mencionado artículo 23 no admiten ni siquiera en forma propositiva su intervención, ya que no es posible que un órgano desconcentrado de la administración estatal tenga la posibilidad siquiera de opinar, mucho menos de aprobar los lineamientos en el desempeño de las autoridades judiciales

De lo expuesto se colige que en el caso efectivamente resulta indebido el carácter de institución que en materia de seguridad pública el artículo 6°, fracción I, de la multicitada Ley de Seguridad le otorga a los Tribunales del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, habida cuenta que el tipo de facultades y atribuciones que la propia ley impugnada confiere a la Coordinación de Seguridad Pública Estatal, invaden y transgreden las propias de otro poder público, como lo es el judicial, mismo que debe gozar de plena autonomía e independencia, por lo que es inconcuso que debe declararse fundado el concepto de invalidez formulado por los Diputados demandantes sobre este punto en particular en tanto que por lo que hace al diverso supuesto normativo previsto por la fracción II del artículo 12 que le asigna el carácter de **autoridad en materia de seguridad pública** a los jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, no se advierte que se actualice violación

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

alguna al principio de división de poderes ya que la ley reclamada respecto de las instancias a las que ha otorgado tal carácter “ **autoridad**”, no prevé algún tipo de funciones o atribuciones que generen intromisión del poder ejecutivo en el judicial, puesto que sólo regula aquellas relacionadas estrictamente con su coordinación y colaboración para lograr los objetivos de seguridad pública, como son las previstas por el artículo 22 de la propia ley, precisándose además que su actuar que se llevará a cabo dentro de su marco legal y en su respectiva esfera de competencia.

En consecuencia, habrá de sostenerse la inconstitucionalidad de esta hipótesis legal y decretarse la invalidez de la prevista en la fracción I del artículo 6°, a partir de la fecha en que se pronuncie esta resolución en términos de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otro orden de ideas, es infundado el concepto de invalidez hecho valer por los Diputados promoventes, en el sentido de que el artículo 47 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, viola el principio de autonomía municipal que establece el artículo 115 constitucional, por incidir en el ámbito de competencia y de atribuciones propias de este nivel de gobierno.

Cierto, los actores argumentan que lo dispuesto en el precitado artículo 47, que establece que las corporaciones de seguridad pública estatales y municipales adquirirán el armamento, municiones, vehículos, equipo de radiocomunicación y demás elementos necesarios para la prestación del servicio a su cargo, con la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, coarta la libertad que corresponde a los Ayuntamientos de adquirirlos libremente y por sí solos, ello en razón de que consideran que establece como condicionante el que deba mediar forzosamente la intervención de dicha Coordinación de Seguridad Pública del Estado.

Por su parte los demandados en sus respectivos informes coinciden en manifestar que no le asiste razón a la parte actora argumentando lo siguiente:

Los Diputados Paulino Molina Romero y Reyes Barrón Bustamante en su respectivo carácter de Presidente y Secretario de la Diputación Permanente de la VIII Legislatura:

“II.- El segundo concepto de invalidez que plantean los promoventes lo hacen consistir en la violación que a su juicio, se da al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a que, consideran que la Coordinación de Seguridad Pública del Estado es una autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno estatal.--- En principio y manera respetuosa, nuevamente cabe hacer mención al lenguaje confuso y de sentido figurado que es empleado por los promoventes en la argumentación que desarrollan para llegar a la conclusión referida en el párrafo anterior.--- En concepto de esta autoridad, las violaciones a nuestra Carta Magna aquí mencionabas no existen atendiendo a las consideraciones en que pretenden fundamentarlas los inconformes. En efecto, el carácter de ‘autoridad intermedia’ que pretende dársele a Coordinación de Seguridad Pública del Estado, no es tal en atención a que la propia ley impugnada en su artículo 28 es lo suficientemente explícita al disponer que aquella es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno y en este sentido forma parte del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, como también se advierte, lo aceptan expresamente los propios promoventes en el escrito por el cual plantean esta

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

acción de inconstitucionalidad, al hacer sus consideraciones en el primer concepto invalidez donde textualmente afirman:-- 'De los anteriores razonamientos se desprende que la función de SUPERVISAR por parte de la Coordinación de Seguridad Pública, dependencia del Poder Ejecutivo, ...'.-- **Sobre este particular y para precisar la naturaleza jurídica de los órganos administrativos desconcentrados cabe citar lo expuesto por el maestro Andrés Serra Rojas en su obra 'Derecho Administrativo', Editorial Porrúa, edición 1988, página 498:--** 'En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al Poder Central.— La desconcentración administrativa —sin salir de la relación jerárquica centralizada— conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad pero sin desvincularse del Poder Central. Su posición de órgano descentralizado lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa. Nos dice el profesor Buttgenbach (ob. cit. pág. 109) 'la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a autoridad central y superior de este servicio.'— Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del Poder Central'.-- **Bajo este criterio doctrinal de tan reconocido autor mexicano, entendemos que la Coordinación de Seguridad Pública del Estado es un órgano dependiente de la administración centralizada. Ahora bien, atendiendo a las facultades que a la Secretaría General de Gobierno le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur, existe congruencia en que a la Coordinación de Seguridad Pública del Estado se le conciba en la ley impugnada como un órgano desconcentrado de esta dependencia del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, pues sus atribuciones guardan correspondencia con las que el ordenamiento primeramente citado le otorga a dicha Secretaría, como se advierte de la lectura de su artículo 16, que en sus partes conducentes establece:--** 'Artículo 16.- A la Secretaría General de Gobierno le corresponde además de las atribuciones que expresamente le señala la Constitución Política el Estado, el ejercicio de las siguientes:— I.- Atender todo lo relacionado con la política interior del Estado;— II.- Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo y el Poder Judicial, con los Ayuntamientos y con quienes el Gobernador le indique;— III.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades estatales y municipales, especialmente en lo que se refiere a garantías individuales y en el orden administrativo, la exacta observancia de las leyes, decretos y reglamentos en general que no estén reservadas a otras dependencias;— VIII.- Proponer al Gobernador del Estado y ejecutar programas relativos a la seguridad y protección de los habitantes del Estado, al orden público, a la prevención de los delitos y a la readaptación social de los infractores,— XVI.- Asesorar y apoyar a las dependencias de la Administración Pública Estatal, a los Ayuntamientos, organismos públicos descentralizados o de participación estatal, cuando lo soliciten para el desempeño de sus atribuciones en materia de su competencia;'.-- **De los razonamientos y preceptos legales antes expuestos, en nuestra opinión se llega con plena lógica a la conclusión de que la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, forma parte integrante de la administración pública centralizada del Gobierno del Estado de Baja California Sur y consecuentemente, no se puede admitir bajo ningún concepto la afirmación de los promoventes en el sentido de que la misma se constituya en una**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

'autoridad intermedia' entre el Gobierno del Estado y los Municipios, pues ni en consideración a la naturaleza jurídica de dicho órgano administrativo, ni a las atribuciones que se le dan en la ley impugnada, es dable llegar a semejante conclusión.--- En este contexto y como se ha manifestado con anterioridad, a la Coordinación de Seguridad Pública del Estado de ninguna manera se le otorgan facultades que hagan siquiera suponer remotamente que es un órgano administrativo independiente del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, pues como ya se ha dicho forma parte de la Secretaría General de Gobierno dependiente del Poder Ejecutivo.--- En otro orden de ideas y atentos a todo el contenido de la ley impugnada, resulta evidente que a la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, no se le dota de ninguna facultad de las que pueda deducirse el hecho de que para el desempeño de su cometido habrá de tener atribuciones de mando jerárquico sobre alguna institución o autoridad de seguridad pública; de carácter estatal o municipal, sino sólo aquellas estrictamente de coordinación que son inherentes a su naturaleza jurídica.--- Hacen también la afirmación los promoventes de que, conforme al contenido del artículo 47 de la Ley de Seguridad Pública del Estado, les queda claro que con la Coordinación de Seguridad Pública del Estado 'se pretende constituir como una autoridad intermedia', porque también, en su opinión, de dicho numeral concluyen que los Ayuntamientos no tendrán libertad para adquirir por sí solos armamento y material para dotar a las corporaciones de policía preventiva, 'sino que tendrá que mediar forzosamente la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado'.--- Al respecto cabe precisar que, de la lectura íntegra del texto del citado artículo 47, se advierte que las corporaciones de seguridad pública estatales y municipales adquirirán el armamento y equipo necesarios para la prestación del servicio a su cargo, con la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, en los términos de lo dispuesto por la propia Ley de Seguridad Pública, y conforme a las determinaciones que al respecto señalen las autoridades federales competentes.--- Con este marco de referencia, queda claro que la intervención de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado a que refiere el citado artículo 47 debe sujetarse a lo establecido en la propia Ley de Seguridad Pública del Estado y desde luego a la observancia de las determinaciones de las autoridades federales, ello en atención a que todo lo relacionado con la adquisición de armamento y municiones, así como su control y permisos para portarlas es materia del orden federal conforme se dispone en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. En tal sentido, la sola 'intervención' de la Coordinación de Seguridad Pública no es en manera alguna una condicionante de la que dependa que los Municipios o el propio Gobierno del Estado pueda o no adquirir armamento, lo que echa por tierra el razonamiento de los impugnadores de la ley, en el sentido de que para poder adquirir armamento requerirán necesariamente de la intervención de la citada Coordinación.--- En este orden, la ley impugnada señala con toda precisión las atribuciones que sobre este aspecto en particular tendrá el titular de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, tal como se establece en su artículo 30, fracciones VIII, IX y X, donde se dispone:--- 'Artículo 30.- Son funciones del Coordinador de Seguridad Pública de Estado:--- VIII - Proponer la adecuación de los sistemas de comunicación por radio, telefonía, alarmas y cualquier otro, entre las diversas corporaciones de seguridad pública del Estado y Municipios para proporcionar un mejor servicio al público;--- IX.- Coordinar con las instancias del gobierno estatal y municipal la adquisición material para proveer a sus respectivas corporaciones de seguridad pública;--- X.- Llevar el registro y control interno del

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

armamento de las corporaciones de seguridad pública del Estado y Municipios;'.--- En vista de lo anterior y para entender en su alcance y en sus límites la intervención de que habla el artículo 47 que se tilda de inconstitucional, se debe considerar que, conforme al texto de la facción IX del artículo 30 antes citada, al titular de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado se le faculta para que, de manera conjunta con las propias instancias estatales y municipales interesadas, tome conocimiento sobre las adquisiciones de armamento y equipo que éstas lleven a cabo, con una clara función de apoyo a dichas instancias, no de condición para que las mismas adquieran el armamento y equipo que requieran, conclusión ésta a la que se llega atendiendo al contenido de la referida facción IX, ya que es claro que en su construcción literal se establece la coordinación con las autoridades y no la coordinación de las autoridades para que puedan hacer las adquisiciones de referencia.--- En este tenor, resulta también obligatorio acudir al contenido del Título Sexto de la ley impugnada, que en su Capítulo Único regula lo referente a la información sobre seguridad pública.--- En efecto, de lo establecido en el artículo 36, fracción II, en relación con el diverso 37 de la ley combatida, se colige que la Coordinación de Seguridad Pública del Estado será el conducto para hacer llegar al Sistema Nacional de Información, entre otros, los datos relacionados con el armamento, municiones y demás equipo con que cuenten las corporaciones de seguridad pública ya sean estatales o municipales, de donde resulta lógico lo dispuesto en el artículo 47, en cuanto a la intervención que dicha Coordinación de Seguridad Pública habrá de tener para hacer llegar la información correspondiente a la adquisición de armamento y equipo, pero sin que ello sea una condición sin la cual dichas autoridades no puedan adquirirlos.--- De conformidad a las disposiciones legales antes transcritas, quedan perfectamente delimitadas las atribuciones de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, que como podrá apreciar ese Alto Tribunal, no son de carácter ejecutivo ni de ellas puede deducirse el hecho de quedar a criterio de este órgano administrativo el que los Municipios o el Estado adquieran o no armamento y demás equipo para dotar a sus corporaciones de seguridad pública, tal y como pretenden hacerlo aparecer los promoventes con una interpretación parcial del contenido del artículo 47 antes referido...”

El Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur por su parte sostiene: *“En relación al segundo concepto de invalidez señalado por la reclamante en el sentido de que la ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur es violatoria del artículo 115 constitucional.--- Resulta necesario hacer las siguientes consideraciones, la esfera de competencia y facultades de los municipios y se encuentran plenamente contemplados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no le asiste razón a la actora al afirmar que la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur es violatoria de dicho ordenamiento legal, en virtud de que en la multicitada ley se establece claramente que la Coordinación de Seguridad Pública en el Estado es un órgano administrativo descentralizado y que tendrá a su cargo a instrumentar las políticas y lineamientos para la Coordinación entre las instituciones de seguridad pública y de los Municipios, así, como de acatamiento a los acuerdos emanados del consejo estatal de seguridad pública del cual forman parte los respectivos municipios de la entidad.--- En otro orden de ideas, quedó establecido con precisión en la citada ley, cuáles son las funciones de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado y entre otras se establece en el artículo 30 fracción VII, las de proponer a los Ayuntamientos los lineamientos para la coordinación intermunicipal en materia de seguridad pública.---*

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

mayor abundamiento, el artículo 24 establece claramente que las políticas, lineamientos y acciones de coordinación, se llevarán a cabo mediante la suscripción de lo convenios respectivos, entre el gobierno del estado y los ayuntamientos de la entidad.— En razón a lo anterior, los actores pretenden confundir las facultades que tiene la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, que como su nombre lo indica es de coordinación de acciones políticas y lineamientos en materia de seguridad pública y que en ningún momento implica la intromisión en la esfera de competencia de los municipios, ya que necesariamente se tienen que celebrar acuerdos o convenios con las autoridades municipales para poder llevar a cabo acciones en materia de seguridad pública.— Por lo que también, es pertinente hacer algunas reflexiones, como, que la finalidad y espíritu de esta ley es brindar a la ciudadanía la garantía social de seguridad pública a través de la estructura e infraestructura con que cuenta el estado, no sólo debe tenerse una visión limitada de que la seguridad pública es única y exclusiva responsabilidad de los municipios porque no todos cuentan con los recursos para prestarla con eficacia.— Con la creación de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado no se crea una autoridad intermedia entre los gobiernos municipal y estatal, por lo contrario se busca sumar esfuerzos, allanar las dificultades que puedan surgir en la tarea de combatir a la delincuencia, las decisiones que se tomen en la coordinación no serán unilaterales, sería contrario al espíritu de la ley, éstas tendrán que emanar del seno de las autoridades participantes, siempre buscando el beneficio común.— La ley no puede ni debe ser interpretada o aplicada en forma que viole o invada las facultades de las diversas instituciones de poder que participan en la ministración (sic) de seguridad pública.”

Como se ve los demandados fundamentalmente coinciden en señalar que, contrariamente a lo que aducen los promoventes de esta acción, el artículo 47 que se analiza, no infringe la autonomía municipal ya que la **intervención** de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado de que habla dicho numeral, entendida de manera concordada y admiculada con lo dispuesto en la propia Ley de Seguridad Pública del Estado y con las determinaciones de las autoridades federales relacionadas con la adquisición de armamento y municiones, así como su control, registro, permisos, etc., no puede concebirse como una condicionante de la que dependa que los Municipios puedan adquirir armamento, ni tampoco constituye una facultad de carácter ejecutivo que convierta a dicha coordinación en una **‘autoridad intermedia’** entre el Gobierno del Estado y los Municipios pues la ley reclamada señala con toda precisión las atribuciones que sobre este aspecto en particular tendrá.

Pues bien, este Tribunal Pleno considera que en el caso les asiste la razón habida cuenta no se comparte la proposición de la parte actora, que tiene como fundamento la interpretación, gramatical y aislada del precepto reclamado, esto es, se le da una connotación letrista al término **“intervención”** cuando la exégesis sistemática y armónica con las otras disposiciones y demás ordenamientos legales relacionados, conduce a determinar que tal supuesto normativo no actualiza la violación a la Carta Magna en los términos planteados.

Para arribar a esta determinación debe considerarse que este precepto no puede examinarse en forma aislada de los demás dispositivos de propia Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, ni de los de la Carta Fundamental y demás ordenamientos que regulan los diferentes aspectos relacionados con el tema como lo es la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivo, su Ley reglamentaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los que son acordes y congruentes

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

con el principio contenido en el artículo 39 constitucional consistente en que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, así como con los derivados de los artículos 40, 21 y 124 en cuanto a la constitución de una República representativa y a la distribución de competencias en el ámbito de la seguridad pública, principios a los que se encuentran sujetos los municipios, no obstante la autonomía que se les reconoce en el artículo 115 del mismo ordenamiento supremo.

Baste recordar que el Estado Mexicano dentro de nuestro marco jurídico está conformado por tres diferentes niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, todos subordinados a la Constitución General y coordinados entre sí, en su respectiva esfera de competencia pudiendo en algunos casos ser concurrente, como sucede en materia de seguridad pública, donde, como ya se ha visto, de acuerdo a las recientes reformas al citado artículo 21 constitucional, deben concurrir todas las autoridades de la organización estatal en sus tres niveles de gobierno, al respecto el artículo 115, fracción III de nuestra Ley Fundamental establece que los Municipios con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo entre otros servicios el de la seguridad pública, lo que significa que cuenta con todas las facultades y atribuciones en relación a la atención de ese servicio, entre ellas las relativas a la adquisición de armamento, municiones y demás equipo para dotar a sus cuerpos de seguridad, **sin embargo**, en esta materia, las mismas no son absolutas, sino restringidas pues están limitadas a lo que establezca la Constitución y demás leyes conducentes.

Cierto, el Estado Constitucional como único detentador legítimo del uso de la fuerza para garantizar la seguridad de los individuos de una sociedad, cuenta con el derecho absoluto de poseer armas para el uso de sus instituciones de seguridad pública, pero esta tarea trae aparejada la obligación de velar porque la presencia y tráfico de armamento no se convierta en un factor que propicie la violencia o actividades delictivas, siendo esta dualidad de intereses, que el Estado debe resguardar, lo que ha originado la necesidad de regular con detalle todo lo relativo al control y vigilancia de armamento y municiones, como lo es su fabricación, comercio, registro, posesión, portación, transportación, almacenamiento, etc., así, la ley reglamentaria del artículo 10 constitucional vigente, llamada Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos prevé:

“Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de interés público.”

“Artículo 2.- La aplicación de esta Ley corresponde a:

I.- El Presidente de la República;

II.- La Secretaría de Gobernación;

III.- La Secretaría de la Defensa Nacional, y

IV.- A las demás autoridades federales en los casos de su competencia.”

“Artículo 3.- Las autoridades de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en sus correspondientes ámbitos de competencia, tendrán la intervención que esta Ley y su Reglamento señalan.”

“Artículo 4.- Corresponde al Ejecutivo de la Unión por conducto de las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, dentro de las respectivas atribuciones que esta Ley y su Reglamento les señalen, el control de todas las armas en el país, para cuyo efecto se llevará un Registro Federal de Armas.”

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

“Artículo 37.- Es facultad exclusiva del Presidente de la República autorizar el establecimiento de fábricas y comercios de armas.

El control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con armas, municiones, explosivos, artificios y sustancias químicas, será hecho por la Secretaría de la Defensa Nacional.

.....
.....”

“Artículo 40.- Las actividades industriales y comerciales relacionadas con armas, municiones, explosivos y demás objetos que regula esta ley, se sujetarán a las disposiciones que dicte la Secretaría de la Defensa Nacional. Cuando el material sea para el uso exclusivo de la Armada de México, esas actividades se sujetarán a las disposiciones de la Secretaría de Marina.

“Artículo 51.- La compraventa de armas y cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se hará por conducto de la institución oficial que señale el Presidente de la República; y se realizará en los términos y condiciones que señalen los ordenamientos que expida la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Marina, según corresponda.

“Artículo 52.- La Secretaría de la Defensa Nacional podrá establecer, mediante disposiciones administrativas generales, términos y condiciones relativos a la adquisición de armas y municiones que realicen las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como los particulares para los servicios de seguridad autorizados o para actividades deportivas de tiro y cacería.

Dichas disposiciones deberán coadyuvar a lograr los fines de esta ley y propiciar las condiciones que permitan a las autoridades federales y locales cumplir con la función de seguridad pública a su cargo.”

Por su parte, el artículo 29, fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

“Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVI.- Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la Ley, y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del Artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

De los preceptos transcritos se desprende la intención de establecer en esta materia ciertas limitantes o moderaciones de carácter excepcional en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden a las distintas autoridades de la organización estatal, por lo que con este marco de referencia y partiendo de la base que la ley no debe ser interpretada o aplicada en forma que viole o

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

invada las facultades de las diversas instituciones de poder que participan en el ámbito de la seguridad pública, se puede concluir que el artículo 47 que se reclama, no transgrede la esfera de competencia y autonomía municipal a que se refiere el artículo 115 de la Constitución General de la República, pues precisamente la intervención de dicha Coordinación debe sujetarse además de lo establecido en la propia Ley de Seguridad Pública del Estado, a la observancia de los demás ordenamientos federales aplicables, ello en atención a que **todo lo relacionado con la adquisición de armamento y municiones, así como su control, registro y permisos para su portación es materia del orden federal conforme se dispone en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.**

En este contexto, la participación de la Coordinación de Seguridad Pública en este supuesto que se reclama, atendiendo además a que dicho órgano administrativo por su propia naturaleza jurídica para el desempeño de sus funciones no cuenta con más facultades que aquellas estrictamente relacionadas con la coordinación para concurrir con los distintos niveles de gobierno en la prestación del servicio de seguridad pública, no debe considerarse como una condicionante de la que dependa que los Municipios o el propio Gobierno del Estado puedan o no adquirir armamento, sino más bien como una función de apoyo y asesoría a efecto de tomar conocimiento sobre la adquisición que realicen de este tipo de material y equipo para sus cuerpos de seguridad, tal como se desprende de la relación concordada con los dispositivos de la Ley de Seguridad Pública reclamada, entre ellos, los contenidos en su Título Sexto, Capítulo Unico, que regula todo lo referente a la información sobre este tipo de actividades como son el artículo 24, que dispone que las políticas, lineamiento y acciones de Coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos; el 30, que, como ya ha quedado precisado, fue reformado pero que, durante su vigencia, otorgaba al titular de la Coordinación de Seguridad Pública del Estado, funciones o atribuciones acordes con su naturaleza coordinativa como eran el **proponer** la adecuación de los sistemas de comunicación por radio, telefonía, alarmas entre las diversas corporaciones de seguridad pública; **coordinar** con los municipios la adquisición de material para proveer a sus corporaciones de seguridad pública; y, llevar el **registro y control** interno del armamento de las mismas; así como el 36, fracción II, en relación con el 37 que establecen que dicha Coordinación será el conducto para hacer llegar al Sistema Nacional de Información, los datos relacionados con el armamento, municiones y demás equipo con que cuenten las corporaciones de seguridad, incluso el texto vigente del citado artículo 30 reafirma este carácter coordinativo con el que se habrá de desempeñar dicho órgano administrativo en lo relativo a su intervención para la adquisición de armamento, municiones y demás equipo para dotar a sus cuerpos de seguridad, pues en sus fracciones IV, V y VII, le encomienda **apoyar los esfuerzos y acciones concretas para la integración y actualización permanente de los registros y bases de datos a que se refiere el artículo 36; proporcionar tales datos al Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; y, realizar estudios** sobre los avances tecnológicos, características y cualidades de equipo, materiales y sistemas relacionados con la materia, **que orienten la decisión** de las corporaciones de seguridad pública del Estado y los Municipios sobre el particular.

En efecto, de lo establecido en el artículo 36, fracción II, en relación con el diverso 37 de la Ley combatida, se colige que la Coordinación de Seguridad Pública del Estado será el conducto para hacer llegar al Sistema Nacional de Información, entre otros, los datos relacionados con el armamento, municiones y demás equipo con que cuenten las corporaciones de seguridad pública ya sean estatales o municipales, de donde resulta lógico que lo dispuesto en el artículo 47, en cuanto a la intervención que dicha Coordinación de Seguridad Pública constituye una medida justificada, coherente con el sistema que la Constitución Federal y demás leyes en la materia establecen, que debe entenderse delimitada al ámbito de mera coordinación sin que pueda deducirse que se deje a criterio de este

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

órgano administrativo el que los Municipios o el Estado adquieran o no armamento y demás equipo para dotar a sus corporaciones de seguridad pública, y por esta razón, tomando además en consideración que los Municipios son autónomos pero no soberanos, resulta infundada la pretensión de la parte actora por lo que a dicho particular se refiere y en consecuencia, se sostiene la constitucionalidad del artículo 47 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur reclamada.

QUINTO.- Por último, por lo que respecta a los artículos 2°, 3°, 7°, 8°, 21, 22, fracciones II y III, 23, 29, 30 y 37, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, que los accionantes mencionan en sus conceptos de invalidez, no se hará ningún pronunciamiento pues de la lectura integral de la demanda se advierte que no fueron reclamados de manera autónoma e independiente, sino por su interacción con los dispositivos que ya se han estudiado, tan es así que respecto de los mismos no se hizo valer argumento alguno para impugnarlos. Por tanto, se debe declarar que dichos preceptos no son materia de la presente litis constitucional.

Por lo expuesto y fundado y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente la acción de inconstitucionalidad, promovida por los Diputados del Congreso de Baja California Sur, cuyos nombres se expresan en el resultando primero de esta ejecutoria.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez del artículo 47, así como de la fracción II del artículo 12, ambos de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur.

TERCERO.- Se declara la invalidez de la fracción I del artículo 6° de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur, con efectos generales, a partir del día siguiente a la publicación de la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación.

Notifíquese; publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California Sur y en el Semanario Judicial de la Federación.

Así, lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Gutiérrez, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero y Presidente Aguinaco Alemán.

Los señores ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel y Román Palacios formularon salvedades en relación con parte de las consideraciones.

Ausente el señor Ministro Juan N. Silva Meza por estar disfrutando de sus vacaciones.

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

EL PRESIDENTE

MTRO. JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/96.

EL PONENTE:

MTRO. GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

**EL SECRETARIO GENERAL
DE ACUERDOS:**

LIC. JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ.

ESTA FOJA PERTENECE A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NUMERO 3/96.-
PROMOVIDA POR LOS DIPUTADOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR--
CONTRA ACTOS DE LA LEY DE SEGURIDAD PUBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
SUR.-FALLADO EL DIA VEINTIDÓS DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.-
POR UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS.- CONSTE.

