**(NOMBRE DEL ESTADO O MUNICIPIO QUE PROMUEVE LA DEMANDA)**

**V.S.**

**EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

**ESCRITO INICIAL DE DEMANDA**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**PRESENTE**

(NOMBRE Y CARGO DE QUIEN PROMUEVE, LA REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS CORRESPONDE AL GOBERNADOR, Y DE LOS MUNICIPIOS NORMALMENTE A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES O LOS SÍNDICOS ) personalidad que acredito con el nombramiento número ( ) , de fecha : ( ) que se anexa a este escrito. Con fundamento en los artículos 104, fracción VI; y 105 fracción I, inciso b), y demás relativos y aplicables de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por este medio se viene a promover la presente CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Para estos efectos, en términos del artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se nombra a: para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. Asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados: (nombre de autorizados)

Así, en acatamiento al artículo 22, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

# **Entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo representa.**

(NOMBRE OFICIAL DE LA ENTIDAD PODER U ORGANO QUE PROMUEVE, NOMBRE Y CARGO DEL FUNCIONARIO QUE REPRESENTA, Y DOMICILIO PARA OIR Y RECIBIR NOTIFICACIONES)

# **Entidades, poderes u órganos demandados y su domicilio.**

A. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con domicilio en Palacio Nacional, sin número, colonia Centro, Código Postal 06020, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México.

B. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con domicilio en el Palacio Legislativo de San Lázaro, ubicado en Avenida Congreso de la Unión, número 66, Colonia El Parque, Código Postal 15960, Alcaldía Venustiano Carranza, Ciudad de México.

# **Entidades, poderes u órganos terceros interesados.**

A juicio de la parte actora se estima que, en el caso concreto, no existe entidad, poder u órgano tercero interesado en la presente controversia constitucional.

# **Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.**

1. La aprobación, promulgación y publicación, por el Poder Ejecutivo Federal, del ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, del 11 de mayo de 2020.
2. La aprobación, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por el Poder Ejecutivo de la Unión, del Decreto que contiene la LEY DE LA GUARDIA NACIONAL. En este sentido, se denuncia la inconstitucionalidad de la Ley en su conjunto, pero en específico, lo establecido en los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de dicho ordenamiento.

# **Preceptos constitucionales que se estiman violados.**

Artículos 21, 40, 89, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las disposiciones establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

# **Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez de que se trata de una controversia entre la Federación y una Entidad Federativa.

# **Oportunidad en la promoción.**

Acorde con lo dispuesto en el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En este sentido, la norma general denunciada fue publicada el 11 de mayo de 2020, por lo que los treinta días incluyen los días: 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, de mayo y 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19 y 22 de junio de 2020. Así, en vista de que este recurso se presenta el: ( de junio de 2020) resulta oportuno.

# **Antecedentes del acto cuya invalidez se reclama.**

1. el 26 de marzo de 2019 fue Publicado en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, por el que se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. El 27 de mayo de 2019 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Guardia Nacional.
3. El 11 de mayo de 2020 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

# **POSICIONAMIENTO PRELIMINAR. ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA CON LA PUBLICACIÓN DEL ACUERDO.**

Al analizar las consideraciones vertidas en esta controversia, se debe tener presente en todo momento que el ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria no es un conjunto de reglas aisladas dentro del orden jurídico. Al contrario, esta regulación se encuentra entretejida y profundamente relacionada con todo un sistema normativo especialmente con la Ley de la Guardia Nacional.

De acuerdo con los criterios de la Suprema Corte, un sistema normativo se compone de diversas normas, cuya unidad es indisoluble, ya que la sola expulsión de una de ellas tendría como consecuencia la desconfiguración total de todas las normas. Una valoración para determinar si se trata de un sistema normativo se puede realizar a partir del análisis de las consecuencias de declarar la inconstitucionalidad de una parte del sistema. Si con la declaración de inconstitucionalidad este se termina por “desconfigurar de manera terminante o debe ser rediseñado”, entonces podemos afirmar que estamos frente a un sistema normativo.

En la misma línea, la Corte, en materia de amparo, ha determinado que un quejoso puede impugnar un conjunto de normas que mantengan una íntima relación entre sí, aun cuando se acredite únicamente el acto de aplicación de una de ellas:

*“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en vía de amparo pueden reclamarse disposiciones legales que guarden una íntima relación entre sí, aun cuando el quejoso sólo acredite el acto de aplicación de una de ellas o que se ubique en el supuesto jurídico de una sola, que lo legitima para controvertirlas de manera conjunta como un sistema normativo, al irrogarle un menoscabo en su esfera jurídica”.[[1]](#footnote-1)*

Si bien dicho criterio es relativo al juicio de amparo, lo cierto es que es análogo a las controversias constitucionales, pues existen supuestos en los que los sistemas normativos afectan las competencias de los actores.

De acuerdo con el criterio citado, esta situación no depende del carácter heteroaplicativo o autoaplicativo de la norma. Así, lo fundamental es que formen una verdadera unidad normativa, cuya relación directa puede deberse a la materia, tema, objeto o causa, principio o fuente que traten. La íntima relación entre las normas justifica su impugnación en conjunto.[[2]](#footnote-2) Así, como ya se mencionó, la declaración de una de ellas como inconstitucional afectaría a las otras en su sentido, alcance o aplicación; esto es lo que permite que el quejoso pueda controvertir disposiciones generales, aunque no hayan sido aplicadas en su perjuicio. La relación íntima que guardan es lo que justifica la impugnación en conjunto. En este sentido, se debe considerar que el “ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.” No puede entenderse sin analizar la Ley de la Guardia Nacional. Ambos instrumentos generan un sistema normativo que afecta las facultades del municipio demandante de manera conjunta.

Basta analizar el ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, para ver su relación con la Ley de la Guardia Nacional. Así, en su Artículo Primero establece que la Fuerza Armada permanente realizará “de forma complementaria” las funciones de la Guardia Nacional, y que en su artículo Segundo establece que las funciones a realizar son las establecidas en el artículo 9 de la Ley de Guardia Nacional. En este sentido, el “ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” actualiza el sistema normativo establecido por la Ley de Guardia Nacional, por lo que hace necesario su análisis de manera conjunta e indisoluble.

Conforme a lo anterior, debemos señalar que el sistema normativo establecido de forma conjunta por 1) la Ley de Guardia Nacional, y 2) el ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, violentan las disposiciones relativas a las facultades concurrentes en materia de seguridad pública; afectan directamente, y de forma inconstitucional el sistema de competencias concurrentes establecidos en el sistema constitucional de seguridad pública. Cabe apuntar que el sistema constitucional en materia de seguridad pública está delimitado por lo dispuesto en la constitución, y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y en este caso, también en la constitución política del estado **(INSERTAR NOMBRE DEL ESTADO)**, y la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

# **Conceptos de invalidez.**

**PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ: EL EJECUTIVO FEDERAL EMITIÓ EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, A PESAR DE NO CONTAR CON FACULTADES PARA ELLO**

El sistema constitucional mexicano establece claramente el sistema de distribución de competencias que se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios. Asimismo, el sistema constitucional establece la estricta observancia de la ley por parte de las autoridades que limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que al respecto establece la Constitución Federal.

En este sentido, primero tenemos que considerar el mandato constitucional establecido en los artículos Primero y Quinto Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a raíz de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional del 26 de marzo de 2019. Lo anterior, pues de manera expresa el Primero transitorio mandata al Congreso a establecer las adecuaciones legales conducentes en un plazo de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto, para dotar de efectividad a la reforma constitucional del 26 de marzo de 2019. Por su parte, el Quinto Transitorio otorgó al Presidente, por cinco años, la disposición de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, en tanto la Guardia Nacional desarrolla sus capacidades; dicha participación deberá ser *extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada* y *complementaria*.

***Primero.*** *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.*

*Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.*

***Quinto.****Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.*

*El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.*

En este sentido, de un análisis integral de los artículos Primero y Quinto Transitorio de la Constitución Federal se advierte que existe un mandato constitucional para que el Congreso de la Unión hiciera las adecuaciones legales conducentes dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, a fin de que el Presidente pudiera hacer uso de la facultad que le otorga el Quinto Transitorio, es decir, disponer de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública de manera *extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada* y *complementaria*. Esto significa que existe un mandato expreso al Congreso de la Unión para regular las condiciones necesarias para que la participación del ejército en labores de seguridad pública sea de forma *extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada* y *complementaria. A*unque el Congreso tenía hasta el 26 de mayo de 2019 para hacer las adecuaciones necesarias con el objetivo de asegurar que las Fuerzas Armadas actúen bajo los criterios establecidos en el Quinto Transitorio, hasta la fecha, dicha autoridad ha sido omisa en cumplir con dicho mandato, esto no implica que el Ejecutivo Federal pueda regular en dicha materia.

En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal no cuenta con facultades para emitir el ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, pues el constituyente permanente ordenó expresamente que fuera el Congreso de la Unión quien legislara en la materia. Así, el ejecutivo federal emitió el acuerdo en cuestión sin contar con facultades, invadiendo competencias del Congreso de la Unión, y afectando las facultades del municipio demandante establecidas en el sistema de seguridad pública, tal como se precisará más adelante.

Del mismo modo, conforme a lo dispuesto en la CPEUM el uso de la fuerza armada permanente para las labores de seguridad pública tendría que hacerse una vez que el Congreso de la Unión emita las normas conducentes para que sus labores en tareas de seguridad pública sean de manera extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada, en las condiciones que se describen a continuación:

1. Extraordinaria.

Este requisito requiere, de conformidad con la Corte IDH, que toda intervención se encuentre justificada, sea excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.

1. Subordinada.

Este criterio requiere que los elementos de la fuerza armada permanente respondan a autoridades civiles, en el ámbito de sus respectivas competencias.

1. Complementaria

Este criterio exige, además, que las labores de las fuerzas armadas no se extiendan a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial sino que se lleven a cabo en su apoyo.

1. Fiscalizada

Este criterio obliga a que el Ejército y la Marina sean sujetos a mecanismos de fiscalización por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Esto implica que la CPEUM estableció una condición sin la cual el ejecutivo federal no puede disponer de las fuerzas armadas para labores de seguridad pública. Así, a pesar de esto y sin reglas claras con la emisión del acuerdo en cuestión, el ejecutivo federal distribuye competencias que le corresponden a los estados y a los municipios a un ente federal. Cabe apuntar que la distribución de competencias en materia de seguridad pública, en su caso, corresponde al Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIII, y la misma está reflejada en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.[[3]](#footnote-3)

**SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ: INDEBIDO EJERCICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I.**

El Ejecutivo Federal emitió el “ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.” mediante el cual faculta a un ente federal a realizar funciones que son expresamente de los estados y Municipios. Esto no sólo resulta una invasión de las competencias del Congreso de la Unión sino una afrenta al sistema federalista mexicano, y especialmente a las facultades expresas del municipio demandante. En este sentido, el ejecutivo federal emitió el acuerdo en cuestión fundamentando en su facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, excediendo lo que realmente establece dicha disposición.

El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal. Esta facultad se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley.

Asimismo, la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual se derivan, según los precedentes de esta SCJN, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

a) El principio de reserva de ley. Este principio evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.

b) Principio de subordinación jerárquica. Este principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. En este sentido, es claro que el reglamento depende de la ley porque el primero actúa en observancia de la segunda. Así, es competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento, el cuál sólo podrá ocuparse del cómo de esos mismos supuestos jurídicos, siempre dentro del límite de la ley. Es decir, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla. Únicamente debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley el mismo legislador no puede autorizar, de ningún modo, al reglamento para abordar los aspectos que deben ser materia de tal disposición.

Por todo lo anterior, los reglamentos o acuerdos expedidos por el Poder Ejecutivo no pueden, en ningún caso, invadir la esfera normativa del Poder Legislativo, ni este puede autorizar al reglamento la regulación de materias que tiene expresamente reservadas. Todo ello, de conformidad con la interpretación del artículo 133 de la Constitución Federal que establece, por un lado, la superioridad de la misma y, por otro, que las leyes emitidas por el Congreso de la Unión son jerárquicamente superiores a los reglamentos del Ejecutivo al ser parte de la "Ley Suprema de toda la Unión".

Esto es ha quedado plasmado en diversas tesis aisladas y de jurisprudencia, entre las que resultan ilustrativas aquellas las siguientes:

***FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.[[4]](#footnote-4)***

*La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.*

***FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.[[5]](#footnote-5)***

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.*

***FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.[[6]](#footnote-6)***

*La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competerá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.*

***FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.[[7]](#footnote-7)***

*Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.*

En este sentido, ante la omisión del Congreso de la Unión para emitir las leyes respectivas que acrediten que la participación de las fuerzas armadas permanentes sea de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, el Ejecutivo Federal no puede emitir acuerdos o reglamentos sobre este tema. No es óbice para lo anterior que el Ejecutivo Federal cuente con facultades potestativas, que no requieren de una habilitación legislativa para ser ejercidas, para la disposición de la Guardia Nacional y las fuerzas armadas permanentes. Lo anterior, pues la disposición de la Guardia Nacional se limita a las facultades del Ejecutivo Federal sobre seguridad pública. Esto es a la prevención, y persecución de delitos federales. Por su parte, su disposición de las fuerzas armadas permanentes se limita a preservar la seguridad nacional. Esto de ninguna forma faculta al ejecutivo Federal para distribuir competencias en materia de seguridad pública, o para asignarse facultades que le corresponden a los estados y municipios.

A pesar de lo anterior, el ejecutivo federal, mediante el decreto materia de esta controversia establece que las Fuerzas Armadas tendrán qué actuar de manera complementaria a la Guardia Nacional, la cual ya actúa de forma “complementaria” a las autoridades locales de seguridad. Por lo que los acuerdos para la participación de la Guardia Nacional con los estados y municipios les son aplicables. Esto implica que el ejército opere en estados y municipios sin su consentimiento.

Conforme a este sistema, la Guardia Nacional, y las Fuerzas Armadas sólo deberían tratar cuestiones de fuero federal, pero en realidad ambas sustituyen a las autoridades locales, por cuestiones de capacidad, falta de coordinación con estados y municipios y por la omisión de celebrar los acuerdos respectivos. De igual forma, mediante este acuerdo el ejecutivo federal faculta a las Fuerzas Armadas para apoyar en el desempeño de las tareas de seguridad pública conforme a las atribuciones previstas en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Así, podrán llevar a cabo tareas de prevención del delito. faltas administrativas, salvaguarda de la integridad de las personas, detenciones, aseguramiento de bienes, preservación del lugar de los hechos, tareas de vigilancia, operativos conjuntos, y procesamiento de información para la prevención del delito. Así, ante la falta de disposiciones sobre el tema, aunque debería limitarse a delitos de competencia federal, permite a las fuerzas armadas la participación en todas las labores seguridad, incluso las que le corresponden a los estados y municipios.

Del mismo modo, abre la posibilidad de por acuerdo de los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina tengan mayores facultades que sean complementarias a la función de la Guardia Nacional, sin la participación de los estados y municipios. Esto debido a que se faculta al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional. Con esto, se desarticula el Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues se ordena coordinación directa, sin atender al sistema.

Así, el Ejecutivo Federal no sólo pretende ejercer su facultad reglamentaria sin que exista una legislación que establezca el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta. Esto significa que realizó una reglamentación directa de la constitución. Además, al realizar ilegalmente esta regulación de la constitución determinó centralizar funciones que constitucionalmente le corresponden a los municipios y estados.

**TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ: INVASIÓN DE FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA POR PARTE DE LA FEDERACIÓN MUNICIPIO DE COSÍO.**

El sistema normativo establecido por la Ley de Guardia Nacional, y el “*ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementari*a” viola los artículos 21, 40, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las disposiciones establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Constitución Política del Estado de (NOMBRE DEL ESTADO). Lo anterior porque el diseño de la Guardia Nacional y la disposición de la Fuerza Armada Permanente implica la centralización de las labores de seguridad pública bajo el mando del ejecutivo y el sistema federal mexicano. Así invade competencias del Estado y del municipio, pues reduce a las instituciones base del federalismo y los subordina al poder ejecutivo federal. Sin contar, que hace del sistema nacional de seguridad pública una fachada para el sistema centralizado militar que está proponiendo.

El artículo 21 constitucional regula la actuación de las autoridades en materia de seguridad y en lo relativo a la ejecución de sanciones. Conforme a dicho artículo se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados.[[8]](#footnote-8)

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal. El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas.

Se transcriben estas disposiciones para mayor certeza:

*Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

*Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

*II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;*

*d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*

*III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*

*IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

*VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Párrafo reformado*

*El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;*

*Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.*

Este sistema Federalista establece la coordinación como pares entre los Estados, los Municipios y los poderes federales, y no como subordinados. Al momento de su creación se entendió que cada entidad federativa tenía necesidades específicas de acuerdo a sus condiciones geográficas, etnográficas y políticas. Así, la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional.

La Constitución, en su artículo 21, establece que la seguridad pública es una función coordinada entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. Si alguna autoridad de alguno de los niveles de gobierno provoca un deficiente o incorrecto desempeño de otro tal situación transgrede el principio de separación de competencias/ distribución competencial de los distintos órdenes jurídicos.

Los estados y municipios tienen facultades específicas en cuestiones de seguridad pública. Así:

* Los municipios tendrán a su cargo las funciones seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
* Las legislaturas estatales cuentan con dos atribuciones en materia municipal: la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables.
* La policía preventiva acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
* El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.
* Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

De tal forma, es posible apreciar que las cuestiones relativas a seguridad pública le corresponden a todas las autoridades del orden federal (Federación, Estados y Municipios) en el ámbito de su competencia, por lo que se trata de facultades concurrentes.

En el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia. De esta manera, se enfatiza la división y separación de las instancias de gobierno, pues cada una es autónoma dentro de su esfera y ejerce sus poderes con independencia y exclusividad, con la salvedad de las competencias atribuidas por la Constitución directamente a los Municipios. **Por ello, no mantienen entre sí relación alguna de supra o subordinación, sino estrictamente de igualdad, cooperación y coordinación.**

En consonancia con lo expuesto, el constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de la SCJN así lo ha reconocido,[[9]](#footnote-9) las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas, que son consecuencia de la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual, produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes generales para ello. De esta forma, la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes depende tanto de la Constitución como de la ley marco.

En tanto existe la obligación de coordinar los esfuerzos de todas las instancias de gobierno en la consecución del fin común de combate a la delincuencia, puede concluirse que la seguridad pública se ubica en el contexto del federalismo cooperativo, pues tiende a buscar la uniformización por medio de la cooperación de las diversas instancias hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio.

Al respecto es ilustrativa la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de la que derivó el texto constitucional antes referido:

*“Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.*

*Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.*

*La iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Publica 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.*

*Por ello, la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad publica 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, Distrito Federal y de los municipios para coordinarse en esta materia.*

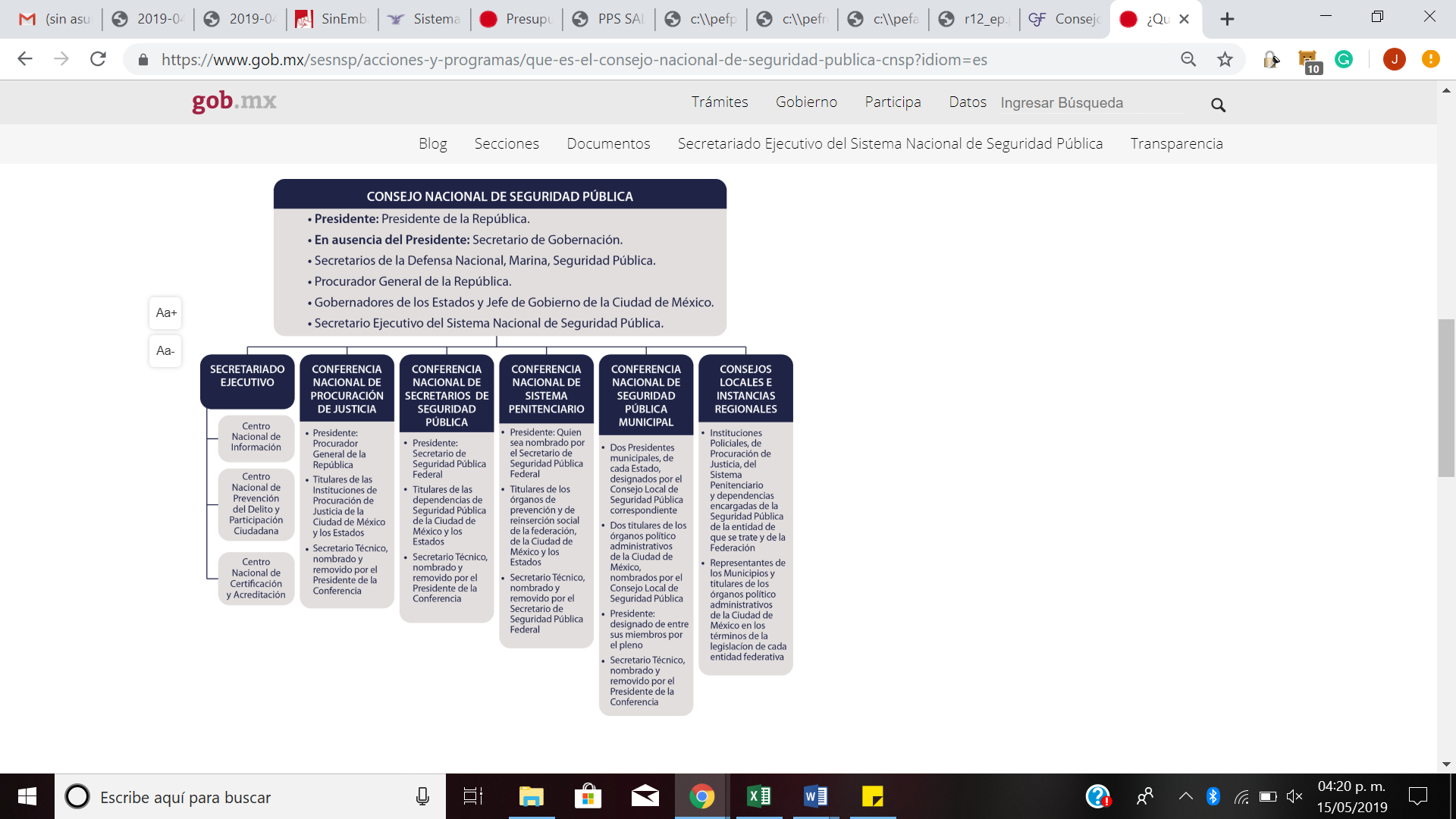
*El federalismo es un acuerdo de distribución del poder. De reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia. El federalismo es un método democrático en el que comunidades autónomas tienen y conservan el control de los resortes de gobierno de los ámbitos de su competencia. Sin embargo, 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.”*

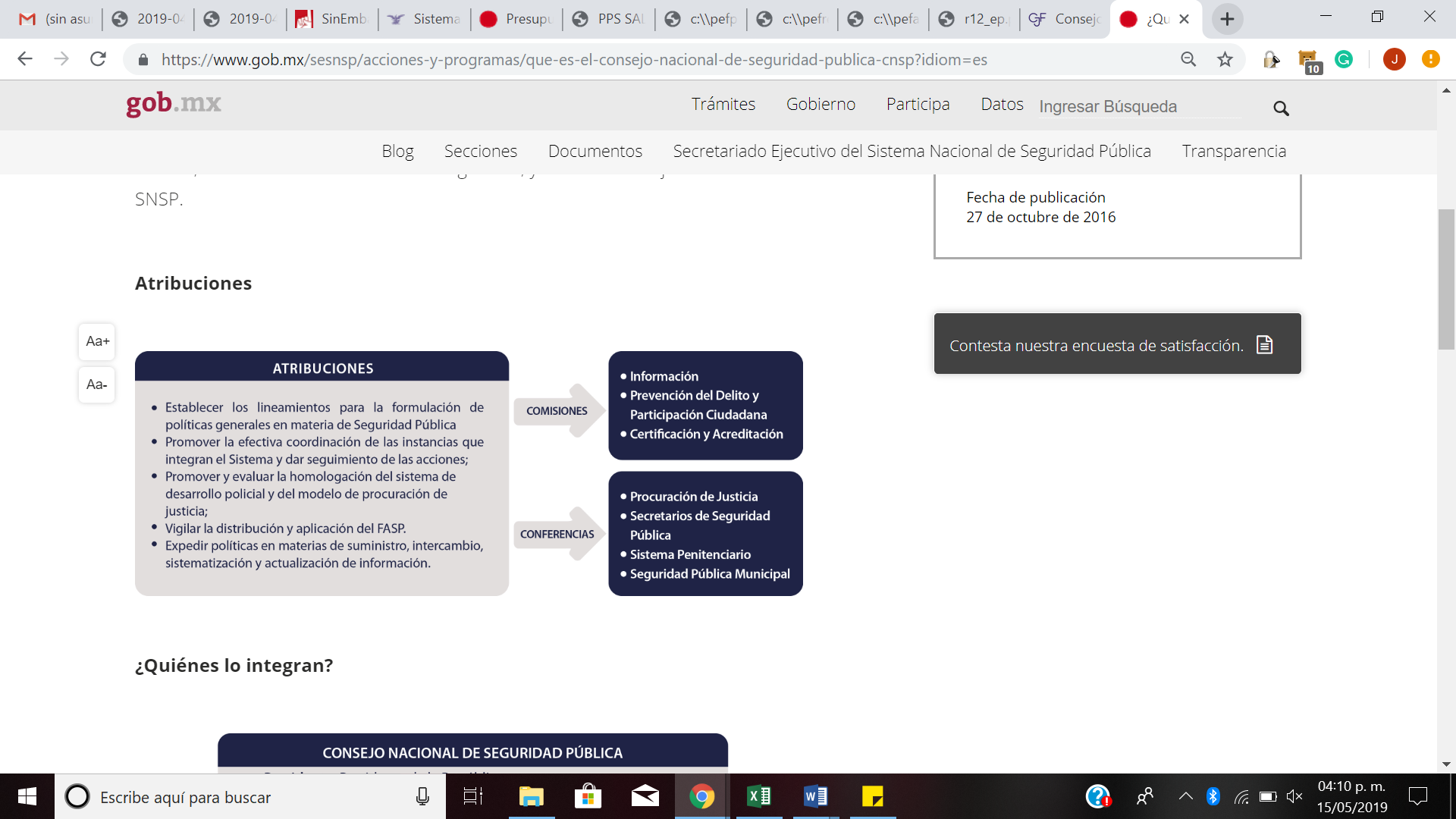
De esta forma, la Constitución Federal contempla que la materia de seguridad pública participe del federalismo cooperativo, pues prevé la coordinación de la atribución combinada y compartida de los distintos órdenes de gobierno. Esta coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios, debe ser a través de una ley, en términos del último párrafo del artículo 21 y del artículo73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley que establezca las bases de coordinación en materia de seguridad pública. No así del Ejecutivo Federal.

Así, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública pormenoriza la distribución de competencias de la federación, estados y municipios, así como los mecanismos de participación para todo lo relativo al sistema nacional de seguridad pública. El sistema está integrado de la siguiente forma:

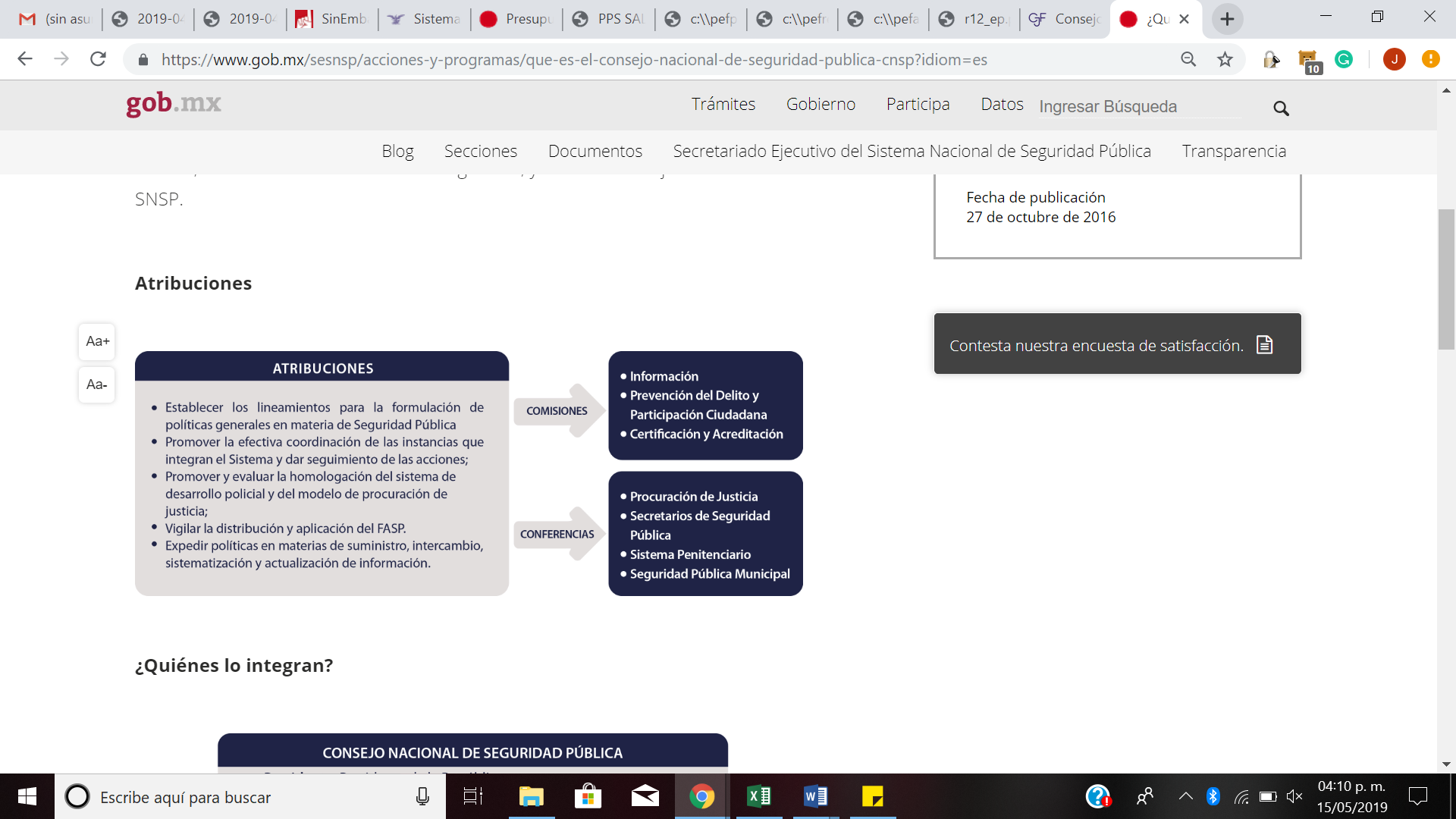


Tal como se puede apreciar, existe una participación activa de lo estados y municipios en las instancias que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este sistema entiende como iguales a los niveles de gobierno federal, y reconoce su papel para la prestación de servicios de seguridad pública.

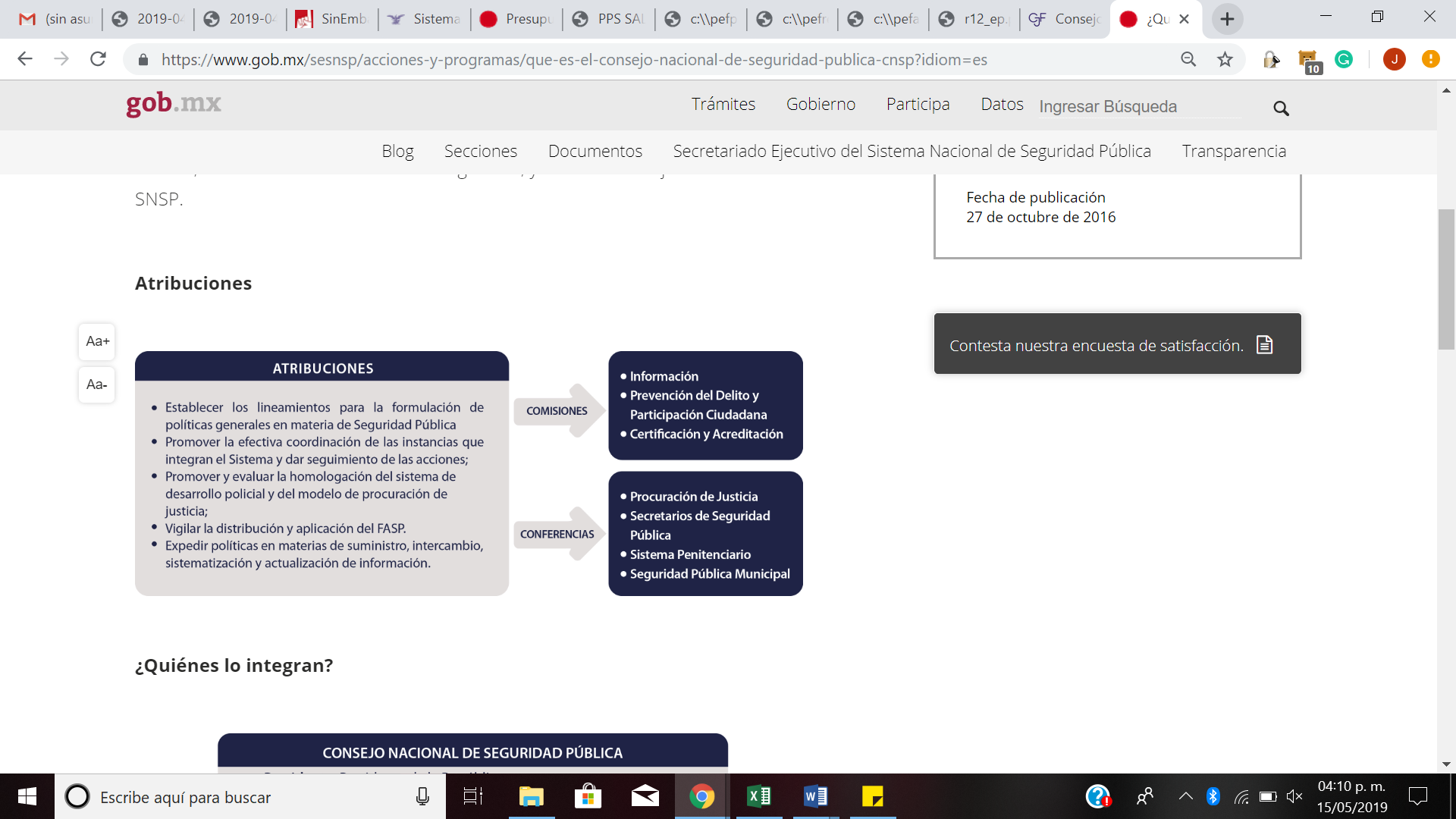
El Consejo Nacional de Seguridad Pública como órgano superior del SNSP de tiene las atribuciones siguientes:



Para el cumplimiento de sus funciones el Consejo cuenta con tres comisiónes permantentes:



Las Conferencias Nacionales establecen los mecanismos de coordinación que permiten la formulación y ejecución de políticas, programas, acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y el sistema establece la existencia de las conferencias siguientes:



Tal como se puede apreciar este sistema nacional de seguridad pública está diseñado para que la participación de las instancias de gobierno sea coordinada, y no una tenga una forma vertical y autoritaria. Los estados y municipios son tomados en cuenta como órganos de gobierno pares al gobierno federal, respetando lo ordenado por la CPEUM y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De hecho, las facultades de la Federación son acotadas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así, el Artículo 39 de dicho ordenamiento establece que concurrencia de facultades entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, le corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:

*I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;*

*II. Respecto del Desarrollo Policial:*

*a) En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:*

*1.- Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;*

*2.- Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;*

*b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:*

*1.- El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;*

*2.- Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;*

*3.- Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos, y*

*4.- El desarrollo de programas de investigación y formación académica.*

*c) En materia de Régimen Disciplinario, proponer al Consejo Nacional los lineamientos para la aplicación de los procedimientos respectivos.*

*III. Coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas;*

*IV. Operar el Sistema Nacional de Información, en los términos que señale esta Ley, y*

*IV. Las demás que establezcan otras disposiciones legales.*

**Como se puede apreciar, estas facultades no comprenden fiscalización de la Federación a los estados y municipios, ni la sustitución de funciones. Por su parte, le corresponde a la Federación, a las entidades federativas y a los Municipios, de forma coordinada, y en el ámbito de sus competencias:**

*I. Garantizar el cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que deriven de ésta;*

*II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema;*

*III. Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario;*

*IV. Constituir y operar las Comisiones y las Academias a que se refiere esta Ley;*

*V. Proporcionar al Sistema Nacional de Información las Bases de Datos correspondientes para su interconexión y consulta, de conformidad con esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables;*

*VI. Designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere esta Ley;*

*VII. Integrar y consultar en las bases de datos de personal de Seguridad Pública, los expedientes de los aspirantes a ingresar en las Instituciones Policiales;*

*VIII. Abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo;*

*IX. Coadyuvar a la integración y funcionamiento del Desarrollo Policial, Ministerial y Pericial;*

*X. Establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como garantizar la observancia permanente de la normatividad aplicable;*

*XI. Integrar y consultar la información relativa a la operación y Desarrollo Policial para el registro y seguimiento en el Sistema Nacional de Información;*

*XII. Destinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;*

*XIII. Participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de las Instalaciones Estratégicas del país;*

*XIV. Solicitar la colaboración de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones aplicables, para que en el ámbito técnico operativo se restrinja de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación, y*

*XV. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.*

De tal forma, puede verse que este Sistema Nacional de Seguridad Pública está diseñado para que la participación de las instancias de gobierno sea coordinada, y no tenga una forma vertical y autoritaria. Los estados y municipios son tomados en cuenta como órganos de gobierno pares al gobierno federal, respetando lo ordenado por la CPEUM y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, desde sus respectivas competencias se constituye el sistema estatal de seguridad pública que interactúa con el sistema federal de seguridad. Conforme a este sistema los municipios deben coordinarse entre sí, con el estado, y con la federación para la prestación de servicios de seguridad pública. En este sentido, son ellos mismos los que establecen las condiciones en los casos que el estado deba prestar un servicio público que les corresponda.

Sin embargo, lo establecido en la Ley de la Guardia Nacional el “ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” destruye esta lógica de coordinación y somete a los estados y municipios al poder federal. Conforme a este sistema, la Guardia Nacional, y las Fuerzas Armadas sólo deberían tratar cuestiones de fuero federal, pero en realidad ambas sustituyen a las autoridades locales, por cuestiones de capacidad, falta de coordinación con estados y municipios y por la omisión de celebrar los acuerdos respectivos. Sobre el particular, mediante este acuerdo el ejecutivo federal faculta a las Fuerzas Armadas para apoyar en el desempeño de las tareas de seguridad pública conforme a las atribuciones previstas en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Así, podrán llevar a cabo tareas de prevención del delito y faltas administrativas, salvaguarda de la integridad de las personas, detenciones, aseguramiento de bienes, preservación del lugar de los hechos, tareas de vigilancia, operativos conjuntos, y procesamiento de información para la prevención del delito. Así, ante la falta de disposiciones sobre el tema, aunque debería limitarse a delitos de competencia federal, permite a las fuerzas armadas la participación en todas las labores seguridad, incluso las que le corresponden a los estados y municipios.

La independencia de la Guardia Nacional es tal que la misma junto con la Fuerza Armada Permanente pueden auto establecer las condiciones, obligaciones, derechos e incluso financiamiento que le correspondan, en su colaboración con las entidades y municipios. Así, el artículo 89 de este ordenamiento faculta a este órgano a celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o municipios y somete a ciertas obligaciones a los poderes locales, para que la Guardia Nacional pueda adquirir el control de la Seguridad Pública de la zona. A pesar de esto, formalmente no se han firmado acuerdos con los estados ni con los municipios en los que están desplegados. Cabe apuntar que conforme a las disposiciones del “*ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*”, es la Guardia Nacional la que se coordina directamente con las fuerzas armadas, y estos entes federales discrecionalmente pueden determinar su despliegue en estados y municipios.

*Artículo 89. La Guardia Nacional, por conducto del Secretario, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado.*

Si bien, el artículo 88 señala que la Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan. **Lo cierto es que esto queda desarticulado al atender el resto de las disposiciones y que se refiere solamente a operaciones coordinadas, por lo que deja fuera las operaciones en las que sólo participa la Guardia Nacional, y discrecionalmente el ejército.**

Así, el artículo 89 faculta a la Guardia Nacional para la celebración de convenios fuera del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública. Es decir, permite que se lleven a cabo convenios en los que no participen las instancias del Sistema Nacional de Seguridad y conforme al Acuerdo materia de esta controversia, la participación del ejercito de manera discrecional. De tal forma, el artículo CUARTO del acuerdo, se faculta al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional. Esto significa que la participación de la fuerza armada no se limita a lo dispuesto en el artículo SEGUNDO, sino que puede incluir cualquier cuestión.

*CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.*

En este orden de ideas, el artículo 90 establece obligaciones únicamente a los titulares del ejecutivo local, lo que convierte a la Guardia Nacional en un ente fiscalizador del cumplimiento de dichas obligaciones. Esto también indica que la lógica de esta normativa no supone igualdad entre la federación y los estados o municipios, sino que estos deben ser fiscalizados por la federación.

*Artículo 90. Durante la vigencia de los convenios de colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios, los titulares del Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales, en el ámbito de sus competencias, asumirán las siguientes responsabilidades:*

*I. Asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen;*

*II. Aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración;*

*III. Mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla;*

*IV. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia;*

*V. Presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y*

*VI. Propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada.*

Esto es reiterado en los artículos subsecuentes, pues el 91 reconoce que la Guardia Nacional sustituirá las tareas de las autoridades locales, y establece que la autoridad federal establecerá a las autoridades locales programas de fortalecimiento técnico, operativo y financiero con objetivos instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance.

*Artículo 91. Los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y municipios, se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes.* ***En los convenios se establecerán las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, a fin de que las instituciones de seguridad pública local las asuman plenamente.***

***Asimismo, se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones;*** *para lo anterior, deberán contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas.*

Este artículo faculta a la Guardia Nacional y a la Fuerza Armada Permanente a imponer obligaciones a las instancias de gobierno estatal o municipal, además de las obligaciones ya establecidas en la LGSNSP y la CPEUM. Esto implica que se faculta al poder federal para establecer condiciones a los estados y municipios, lo cual no es acorde al Sistema Nacional de Seguridad. Además, faculta al poder federal para verificar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones que les imponga a los estados y municipios, así como la disposición de sus presupuestos de egresos. Dicho en otros términos el poder federal se convierte en la instancia que verifica el funcionamiento de los estados y municipios incluso después de que se retire la guardia nacional y la Fuerza Armada Permanente.

Cabe reiterar que, en su caso, estos programas y sistema de verificación tendrían que ser llevado a cabo conforme al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y no por la Guardia Nacional y la Fuerza Armada Permanente. Es decir, la Guardia Nacional y la Fuerza Armada Permanente no debería ser la institución que verifique a los estados y municipios. Conforme al artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo constitucional es la legislatura estatal la que cuenta con facultades para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios.

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 137, faculta a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos federales que ejerzan la Federación, las entidades federativas y los Municipios en materia de Seguridad Pública. Además, en lo que respecta a los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, la LGSNSP determina que es el Secretario Ejecutivo quien ostenta el control, vigilancia, transparencia y supervisión del manejo de los recursos. Esto reafirma la violación al sistema constitucional de concurrencia de facultades en materia de seguridad pública.

Del mismo modo, resulta pertinente analizar que la Ley de la Guardia Nacional establece corresponsabilidad presupuestaria para la participación de dicha institución, lo que significa que los estados y municipios deben prever contar con recursos presupuestarios para “pagar” parte de la participación de la Guardia Nacional, y conforme al Acuerdo, también la participación del ejército. Esto es reiterado en el artículo 92 de este documento normativo, tal como se demuestra a continuación:

*Artículo 92. Los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación.* ***Excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local.***

Así, la Guardia Nacional y el Ejercito son **organismos federales que suplirán la prestación de servicios de seguridad pública en todos los niveles. Cabe reiterar que la GN y el ejército están facultadas incluso para perseguir faltas administrativas, por lo que sustituye en sus facultades a los estados y municipios en las cuestiones de seguridad pública. El diseño de la Guardia Nacional está hecho para operar en toda la República, sin límites a su expansión, pues son las mismas Unidades las que determinan su composición y necesidades, tal como lo establece el artículo 22 de la LGN:**

*Artículo 22. La Guardia Nacional dispondrá de las unidades especializadas que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales adoptarán la organización que requieran sus funciones.*

De tal forma, podemos ver que la conforme al sistema normativo compuesto por la Ley de la Guardia nacional y el A CUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria el poder ejecutivo federal pretende distribuir competencias, y establecer, de forma discrecional, obligaciones a los estados y municipios contrariando lo dispuesto en el sistema constitucional compuesto por la Constitución Federal y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto significa que existe una violación directa a los artículos 21, 40, 115, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las disposiciones establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

# **Pruebas.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31 y 32 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ofrecen las siguientes pruebas:

1. Documental público. Copia certificada del nombramiento de quien promueve la controversia constitucional.
2. Documental público, aportada en copia simple, de la publicación del DECRETO por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, lo cual se constituye como un hecho notorio por haberse publicado en dicho medio de difusión oficial
3. Documental público, aportada en copia simple de la publicación del ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2020, lo cual se constituye como un hecho notorio por haberse publicado en dicho medio de difusión oficial.

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada en tiempo y forma la demanda de controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de controversia constitucional en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente controversia constitucional.

**CUARTO.** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

(Nombre del Funcionario que promueve)

1. **AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD.** Novena Época; Registro: 169558; Instancia: Segunda Sala; Tipo de tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, junio de 2008; Página: 400; Materia(s): Común. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-2)
3. Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; [↑](#footnote-ref-3)
4. Novena Época Registro: 166655 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 79/2009 Página: 1067 FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. [↑](#footnote-ref-4)
5. Novena Época Registro: 171459 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Septiembre de 2007 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 1a./J. 122/2007 Página: 122 FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. [↑](#footnote-ref-5)
6. Novena Época Registro: 172521 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 30/2007 Página: 1515 FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES [↑](#footnote-ref-6)
7. Novena Época Registro: 194159 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Abril de 1999 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a./J. 29/99 Página: 70 FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. [↑](#footnote-ref-7)
8. **SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.** Época: Novena; Registro: 192083; Instancia: Pleno; Tipo de tesis: Jurisprudencia; Fuente: Tomo XI, abril de 2000; Página: 557; Materia(s): Constitucional. [↑](#footnote-ref-8)
9. Al respecto puede citarse la tesis FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. (Jurisprudencia P./J. 142/2001publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XV, enero de 2002, p. 1042, tesis P./J. 142/2001) [↑](#footnote-ref-9)