

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 1/2013, promovida por diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión, así como el Voto Aclaratorio formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz en dicho fallo.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2013
PROMOVENTES: DIPUTADOS Y DIPUTADAS INTEGRANTES
DE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **veintitrés de octubre de dos mil catorce**, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 1/2013, promovida por diversos diputados y diputadas federales de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión en contra de diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El diecisiete de enero de dos mil trece, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión (de ahora en adelante los “promoventes”) interpusieron una acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal por la aprobación, promulgación y publicación de un decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil trece.
2. En particular, solicitaron la invalidez de ciertas porciones normativas del artículo 27, fracciones XII, XVI, XXX, y último párrafo, de la citada ley, por considerarlas violatorias de los artículos 16, 49, 69, 89, fracción II, 90, 93 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante “Constitución Federal”).
3. En esos artículos reclamados se estableció, entre otras cuestiones, la obligación del titular de la Secretaría de Gobernación para comparecer cada seis meses tanto ante las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública del Senado, para presentar la política criminal y darle seguimiento a la misma, como ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional para informar al Poder Legislativo sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional¹; asimismo, se especificó que la Secretaría de Gobernación sería la encargada de proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (de ahora en adelante el “Secretario Ejecutivo”), pero que éstos serían designados por el Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

¹ **Preceptos reclamados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (negritas añadidas):**

“**Artículo 27.-** A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; **comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique**; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

[...]

XVI. Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos que establece el párrafo final de este artículo;

[...]

XXX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional, a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional;

[...]

El Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República”.

4. **Cuestiones previas y conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, en un primer momento, los promoventes explicitaron de manera previa sus consideraciones generales sobre las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia de nombramientos y las características y condiciones que deben reunirse desde el punto de vista constitucional para que miembros de la administración pública comparezcan e informen al Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la propia administración.
5. Sobre estos puntos, se señaló que si bien el principio de división de poderes es de carácter flexible, el Poder Ejecutivo es el único facultado constitucionalmente para nombrar libremente a los funcionarios que integran la administración pública, por lo que otro poder no puede interferir en dichos nombramientos, salvo en los casos expresamente establecidos en la Constitución Federal. Así, una ley ordinaria no puede señalar supuestos de excepción distintos a los del texto constitucional. De igual manera, se destacó que la obligación de informar al Poder Legislativo sobre el estado que guarda la administración pública federal corresponde al Presidente de la República por medio de su informe consignado en el artículo 60 constitucional, por lo que no es posible establecer un deber legal para que ciertos funcionarios de la administración pública comparezcan ante el Congreso de la Unión a fin de rendir un informe sobre alguna materia o asunto en específico.
6. Con base en las premisas anteriores, los promoventes señalaron tres conceptos de invalidez que se reflejan en los siguientes razonamientos:
 - a) **PRIMERO.** La fracción XVI del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal viola lo dispuesto por los artículos 16, 49, 89, fracción segunda y 133 constitucionales, toda vez que otorga facultades a la Cámara de Senadores para intervenir en la designación de servidores públicos de la administración pública federal, fuera de los supuestos de excepción previstos en la Constitución Federal.
 - b) Para los promoventes, el Comisionado Nacional de Seguridad (que sustituye al Comisionado de la Policía Federal Preventiva que regulaba el derogado artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y el Secretario Ejecutivo son servidores públicos de la administración pública centralizada y su nombramiento depende sólo del Poder Ejecutivo, de conformidad con los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales y el 12, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En ese sentido, destacan que no es posible considerar al referido Comisionado y al Secretario Ejecutivo como organismos públicos descentralizados, debido a que dependen jerárquicamente del Presidente. Además, el artículo 17 de la citada ley general, la cual goza de un nivel de supremacía por debajo de la Constitución, expresamente establece que el Secretario Ejecutivo será nombrado y removido libremente por el Presidente del Consejo que es el Presidente de la República.
 - c) Así las cosas, la norma impugnada viola la garantía de legalidad, porque es claro que no existen razones que justifiquen que el Senado conceda facultades de nombramiento en la ley de ciertos funcionarios que no encuentran sustento en la Constitución Federal. La facultad de nombramiento de integrantes de la Administración Pública Federal por parte del Presidente sólo admite las restricciones que la propia Constitución Federal impone, por lo que en el caso se presenta una invasión de competencias y se rompe con el sistema de división de poderes.
 - d) Asimismo, la norma reclamada también transgrede el principio de supremacía constitucional, en virtud de que si bien el artículo 89 de la Constitución Federal contempla supuestos en los que respecto a la función de nombramiento y remoción de empleados de la administración pública federal (en principio exclusiva del ejecutivo) puede intervenir en ella el órgano legislativo, tales supuestos de excepción deben de estar expresamente señalados en el texto constitucional. Si bien el Congreso de la Unión tiene la atribución de aprobar leyes, ello no puede exceder lo establecido por el artículo 49 de la Constitución Federal ni lo expresamente señalado en las referidas disposiciones normativas relativas a las facultades y deberes de cada poder.
 - e) En consecuencia, la norma impugnada vulnera el principio de división de poderes previsto en los artículos 49, en relación con el 89 constitucional, toda vez que se permite que un órgano distinto y ajeno al Poder Ejecutivo determine nombramientos que corresponden exclusivamente a este último.
 - f) **SEGUNDO.** La fracción XII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal viola lo dispuesto por los artículos 16, 49, 69, 93 y 133 de la Constitución Federal, pues imponen al Secretario de Gobernación la obligación de presentar informes ante los órganos del Poder Legislativo Federal, sin que tal deber esté contemplado expresamente en la Constitución Federal.

- g) En primer lugar, la norma impugnada transgrede el artículo 69 constitucional, ya que dispone que una autoridad distinta al Ejecutivo Federal (Secretario de Gobernación) debe comparecer ante las Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal, lo cual únicamente puede ser realizado por el Presidente de la República al rendir el informe del estado que guarda la administración pública conforme al artículo 69 constitucional. Dicho de otra manera, al formar parte del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Gobernación no puede presentar o informar sobre la política criminal a la Cámara de Senadores, puesto que ello le corresponde en única instancia al Presidente de la República al rendir el citado informe.
- h) En esa tónica, no se desprende de las atribuciones normativas de la Cámara de Senadores la facultad para requerir informes en materia de seguridad pública. Se cita la tesis de rubro: **“INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN”**.
- i) En ese entendido, al establecerse en la norma impugnada que la comparecencia del Secretario de Gobernación se realizará únicamente ante las comisiones de gobernación y seguridad pública del Senado, el legislador dio atribuciones que la Constitución no confiere en exclusiva al Senado.
- j) Con independencia de lo anterior, y en el supuesto de que se considere constitucional la norma, los promoventes señalaron que existe una violación al principio de certeza jurídica, toda vez que la disposición reclamada resulta ambigua en su redacción. Es ilógico e incongruente que cada seis meses el Secretario de Gobernación comparezca ante el Senado, ya que en el caso de que la política criminal no sufriera modificaciones dicho funcionario tendría que presentarse sin justificación alguna.
- k) **TERCERO.** La fracción XXX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal transgrede lo dispuesto por los artículos 49, 69, 89, fracción VI, 90 y 93 de la Constitución Federal, ya que imponen al Secretario de Gobernación la obligación de informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional, a través de la comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional, cuando dicha atribución le corresponde exclusivamente al Presidente de la República y no a una de sus dependencias.
- l) Dicho en otras palabras, la obligación de informar al Congreso General sobre la seguridad nacional del Estado mexicano es del jefe del Ejecutivo y no de uno de sus subordinados, por lo que el deber del Secretario de Gobernación de acudir al Senado es una transgresión al principio de división de poderes. La rendición de los informes ante el Poder Legislativo se presenta como un diálogo entre poderes y no así entre sus respectivos órganos. Para fundamentar esta posición, se citó la tesis de rubro: **“COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DEBERÁ PRESENTAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN UN INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE ESE ÓRGANO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”**.
7. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de diecisiete de enero de dos mil trece, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 1/2013 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
8. Por auto de veintidós de enero dos mil trece, el Ministro Instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por Diputados Federales de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión, que corresponde al treinta y cuatro punto cuatro por ciento (34.4%) del total de diputados que integran dicho órgano legislativo; asimismo, ordenó dar vista al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo, y a su vez requirió dar vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente.
9. **Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El diecinueve de febrero de dos mil trece, el Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión rindió su informe, en el cual expuso, en síntesis, lo siguiente:

- a) En un primer apartado, se sostiene que el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas en la acción de inconstitucionalidad se ajustó a los requisitos procesales previstos en el texto constitucional, al haber sido discutido, aprobado y expedido el decreto de reformas con base en las facultades del artículo 73, fracciones XI y XXX, y conforme a lo establecido en los artículos 71 y 72, todos de la Constitución Federal.
- b) **En relación con el primer concepto de invalidez**, se señala que éste debe declararse infundado, pues de ninguna manera se conculcan los principios de legalidad, división de poderes y supremacía constitucional.
- c) Por un lado, tratándose de un acto legislativo, el artículo 16 constitucional se satisface cuando el órgano que expide la ley está constitucionalmente facultado para ello y las leyes que se emiten se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas. Las normas reclamadas cumplen ambos requisitos, pues fueron expedidas por una autoridad competente conforme al procedimiento legislativo correspondiente y encuentran su justificación en las necesidades colectivas de generar un nuevo esquema de organización institucional para garantizar la seguridad interior del país, así como redefinir múltiples procesos y mecanismos de decisión y de control gubernamental.
- d) Por otro lado, se argumenta que los artículos 27, fracción XVI y último párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no violentan el principio de división de poderes ni la facultad de nombramiento del Presidente de la República. Lo anterior, ya que si bien el artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal establece que el Ejecutivo es el encargado de nombrar a los secretarios de despacho, a los agentes diplomáticos y a los empleados de hacienda, no es el único sistema de designación. El texto constitucional también prevé un sistema de colaboración entre poderes en ciertos casos justificados.
- e) En el caso concreto, la ratificación por parte del Senado del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, responde precisamente a un mecanismo de colaboración entre poderes que encuentra clara justificación en el esquema de seguridad nacional, según el cual, el control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional se encuentran a cargo del Poder Legislativo de acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional; por lo que es congruente que en el nombramiento de los citados funcionarios no sólo intervenga el Poder Ejecutivo, sino también el Legislativo, a través del senado. La Ley de Seguridad Nacional tuvo como objeto pues implementar una acción coordinada del poder del Estado en su conjunto, con el propósito de garantizar la defensa de la nación y del Estado como organización política.
- f) Asimismo, se adujo que el artículo 27, fracción XVI y último párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no contraviene el principio de supremacía constitucional, toda vez que las porciones normativas impugnadas encuentran congruencia con las facultades establecidas en el artículo 73, fracción XXX y 90 constitucionales, así como en el Título Cuarto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que tampoco transgrede el principio de supremacía constitucional.
- g) **En cuanto al segundo concepto de invalidez**, se sostiene que el artículo 27, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no viola el artículo 93 de la Constitución Federal al imponer al Secretario de Gobernación la obligación de presentar informes ante los órganos del Poder Legislativo.
- h) Lo precedente, debido a que el artículo constitucional mencionado establece la facultad para que cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión pueda convocar a los secretarios de Estado para que den cuenta sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, así como para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.
- i) En ese entendido, la obligación de rendir informes por parte de los Secretarios de Estado, como el que se prevé en la norma reclamada, se encuentra expresamente consignada en la Constitución Federal. Se citó a su vez la tesis de rubro: **“INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN”**.
- j) Además, se recalca que conforme al artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional, el control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas a la seguridad nacional están a cargo del Poder Legislativo, por lo que resulta constitucionalmente razonable que dentro de ese marco de facultades se establezca la obligación del titular de la Secretaría de Gobernación a comparecer ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado a fin de informar sobre la política criminal de la administración y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o modifique.

- k) **Respecto al tercer concepto de invalidez**, se alega que tal como se explicó previamente, el artículo 93 constitucional establece la obligación para que los Secretarios de Estado den cuenta al Congreso de la Unión el estado que guardan sus respectivos ramos. En esa tónica, contrario a lo afirmado por el actor, no es una obligación que corresponda en exclusiva al Presidente de la República a través del informe que establece el artículo 69 de la Constitución Federal, cuya naturaleza es diversa.
- l) Si bien el titular del Ejecutivo Federal es el encargado de un aspecto de la seguridad nacional, ello no es un obstáculo para que el Secretario de Gobernación no pueda informar al Poder Legislativo sobre los asuntos de su competencia a través de una comparecencia semestral.
10. **Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión rindió su informe el diecinueve de febrero de dos mil trece, en el cual se advierten, en síntesis, los argumentos que siguen:
- a) Como cuestión preliminar, se destaca que los artículos reclamados son constitucionales desde el punto de vista formal y material. Por lo que hace al primer elemento, se adujo que el acto legislativo por el cual se crearon dichas normas se ajustó al procedimiento legislativo previsto en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal, además de que se expidió de acuerdo a la competencia y en ejercicio de las facultades y atribuciones de los artículos 80, fracción III, en relación con el 73, fracción XXX, y 90, todos a su vez de la Constitución Federal.
- b) Por otra parte, se señala que las normas impugnadas están debidamente motivadas, en cumplimiento del principio de legalidad en los actos legislativo, pues tienen como fundamento relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, tales como garantizar la permanente y sólida coordinación del gabinete, así como generar un nuevo esquema de organización institucional que garantice la seguridad interior del país y diseñar un nuevo sistema de control gubernamental.
- c) Respecto a la validez material de las normas, y en respuesta al **primer concepto de invalidez**, se sostiene que ni el Sistema Nacional de Seguridad Pública, ni el Comisionado Nacional de Seguridad ni el Secretario Ejecutivo son integrantes de la administración pública centralizada.
- d) En principio, tras relatar las características de los órganos pertenecientes a la administración pública centralizada y paraestatal, se expuso que el Sistema Nacional de Seguridad Pública no guarda un nexo de vigilancia o subordinación frente al Ejecutivo Federal. De acuerdo con los artículos 1, 3, 4, 7, 10, 11 y 12 de la Ley de Seguridad Nacional, el sistema de seguridad nacional se integra por órganos pertenecientes a distintos órdenes normativos (Federación, Estados y Distrito Federal) y tiene como función la coordinación entre éstos para la consecución de la seguridad pública y nacional.
- e) Por ende, si bien el Presidente de la República tiene la facultad para nombrar a uno de los treinta y nueve miembros del Consejo Nacional del Sistema —el Secretario Ejecutivo—, ello no se traduce en un vínculo jerárquico o de vigilancia. El Sistema Nacional de Seguridad Pública es pues un órgano de coordinación en materia de seguridad de los distintos órdenes jurídicos que no pertenece ni está subordinado a ninguno de ellos, sea la federación, los estados o el Distrito Federal.
- f) Asimismo, se argumenta que ninguna de las funciones o decisiones del Secretario Ejecutivo o del Comisionado Nacional de Seguridad están subordinadas al titular del Ejecutivo Federal y que tampoco se advierte normativamente que tales órganos pertenezcan formalmente a la administración pública federal.
- g) Por un lado, el Secretario Ejecutivo es un órgano del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus funciones no están subordinadas al Poder Ejecutivo, pues goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, todo ello de acuerdo a los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- h) En esa tónica, si bien el Poder Ejecutivo tiene la facultad para nombrar al Secretario Ejecutivo con la ratificación del Senado, con tal situación no se crea una adscripción del Secretario Ejecutivo a la administración pública federal; es decir, el hecho de que el Presidente de la República proponga a otro órgano un nombramiento y éste sea ratificado, no se traduce en una subordinación al Ejecutivo Federal y, por ende, no es correcto afirmar que el Secretario Ejecutivo pertenezca a la administración pública federal.
- i) Por otro lado, el órgano del Comisionado Nacional de Seguridad Pública es creado por el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Al crearlo, se le atribuye la facultad para auxiliar al Secretario de Gobernación; sin embargo, tal facultad no conlleva una adscripción a esa Secretaría y, por lo tanto, a la administración pública federal.

- j) Así las cosas, se sostiene que las normas impugnadas no transgreden el principio de división de poderes. Primero, porque este principio constitucional es de carácter flexible y, por ende, permite la colaboración entre poderes, la cual es posible pero con límites; es decir, la colaboración de un poder con otro no puede llegar al extremo de interferir de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión, para así evitar la intromisión, dependencia o subordinación.
 - k) Segundo, debido a que la facultad del Ejecutivo prevista en el artículo 89 constitucional, consistente en que éste puede “nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”, puede modularse y admite grados de colaboración. El Poder Legislativo entonces puede tener injerencia limitada en los nombramientos de la administración pública centralizada, lo cual se ejemplifica con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
 - l) Bajo estas premisas, se señala que el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad Pública se sitúa en circunstancias en las cuales la colaboración entre poderes es aceptable. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (acciones de inconstitucionalidad 33/2006 y 38/2006) busca la razonabilidad y la proporcionalidad en el balance de los poderes de la Unión, por lo que este balance es fortalecido cuando un órgano legislativo colabora con el Ejecutivo Federal al momento de elegir a un auxiliar del Secretario de Gobernación, principalmente en materia de seguridad pública.
 - m) En consecuencia, la ratificación del órgano auxiliar no es una invasión desproporcional del legislativo, sino que puede ser vista como la inclusión de un actor que ayuda a equilibrar dichas funciones.
 - n) Por último, se destaca que es incorrecto el argumento de la demanda relativo a que la parte final del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es inconstitucional, pues contradice y es jerárquicamente inferior al artículo 17 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo anterior, ya que la publicación del artículo 27 mencionado en primer término es posterior al del artículo 17 de la Ley General (“*ley posterior deroga ley anterior*”); además de que es incorrecto otorgar jerarquía a la ley general en razón de su ámbito de validez, pues ésta únicamente distribuye competencias.
 - o) En cuanto al segundo y tercer concepto de invalidez**, se dice que debe declararse infundado, toda vez que del propio artículo 93 constitucional se desprende que el Congreso puede convocar o requerir información a los titulares de las dependencias cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos; consecuentemente, lo único que prevén las fracciones impugnadas es una periodicidad para que el Secretario de Gobernación informe y comparezca a informar sobre el ejercicio de su función.
 - p) Por lo tanto, al establecerse en las fracciones XII y XXX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la obligación de comparecencia, no se viola el principio de división de poderes ni los artículos 16, 69, 93 y 133 constitucionales, al contrario, se fortalece la función fiscalizadora del Congreso de la Unión, ya que con base en una ley se impone el deber al titular de la dependencia de informar o comparecer ante el Congreso respecto de su función y ramo, con fundamento precisamente en el artículo 93 constitucional.
 - q) Finalmente, se aduce que esta facultad del Congreso para solicitar informes, tiene a su vez fundamento en los artículos 7, párrafo 4, 45, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 53 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
11. **Informe de la Consejería Jurídica del Ejecutivo.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, presentó su informe el dieciocho de febrero de dos mil trece, en el cual sostuvo las siguientes consideraciones:
- a) Sobre la procedencia, que era procedente alegar violación al principio de división de poderes, ya que la parte actora en sus planteamientos involucran la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución Federal.
 - b) Sobre el fondo, destacó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios en el sentido de que el Congreso de la Unión carece de atribuciones para intervenir en el nombramiento de los servidores públicos de la administración pública federal, lo que se corrobora con las tesis de jurisprudencia aprobadas por el Tribunal Pleno P./J. 62/2007 y P./J. 115/2007, de rubros: “**COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA OBJECCIÓN**

POR EL SENADO A LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS COMISIONADOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9º.-C, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” y “COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

- c) En ese sentido, se argumenta que el Presidente de la República tiene la atribución de nombrar libremente a los empleados de la administración pública federal, facultad que únicamente podrá restringirse cuando la Constitución Federal lo disponga expresamente.
12. **Opinión del Procurador General de la República.** El primero de marzo de dos mil trece, el Procurador General de la República presentó su opinión sobre la procedencia e inconstitucionalidad de las normas impugnadas. En tal escrito, manifestó que esta Suprema Corte es competente para conocer la presente acción de inconstitucionalidad, la cual se interpuso por parte legitimada para ello y de manera oportuna.
13. En cuanto al fondo, por una parte, señaló que debe declararse la validez de la fracción XVI y del último párrafo del artículo 27 de la ley impugnada y, por la otra, que debe declararse la invalidez de las porciones normativas siguientes: de la fracción XII en lo referente a “*comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique*”, de la fracción XXX que dice: “[i]nformar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional, a través de la comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional”, así como la parte correspondiente del último párrafo que señala: “*con la ratificación del Senado de la República.*”, todas del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Lo anterior, toda vez que vulneran los principios constitucionales de legalidad, división de poderes y supremacía constitucional, así como los numerales 16, 49, 69, 89, fracción II, 90, 93 y 133 de la Constitución Federal.
14. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de cinco de marzo de dos mil trece, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

15. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversas porciones normativas del artículo 27, fracciones XII, XVI, XXX y último párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el contenido de varios preceptos de la Constitución Federal.

III. OPORTUNIDAD

16. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal² dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
17. En ese sentido, consta en el expediente que el decreto por el que se adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual contiene las normas impugnadas, se publicó el dos de enero de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, por lo que de acuerdo con lo dispuesto al citado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del tres de enero al primero de febrero de dos mil trece.
18. Por tal virtud, si la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecisiete de enero de dos mil trece³, resulta indiscutible que la misma es oportuna.

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

³ Hoja 68, vuelta, del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 1/2013.

IV. LEGITIMACIÓN

19. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional⁴, en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, deberán satisfacerse los extremos relativos a que:
- Los promoventes sean o hubieren sido legisladores al momento de presentar la demanda y representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y;
 - La acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el propio Congreso de la Unión o en contra de tratados internacionales.
20. Respecto al primer punto, este Tribunal Pleno considerara que ha quedado satisfecho, ya que la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad se presentó por ciento setenta diputados federales de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión⁵, los cuales representan el treinta y cuatro por ciento (34%) de la totalidad de quinientos legisladores que integran la Cámara de Diputados.

⁴ "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...] II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; [...].

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. [...]."

⁵ Véase la demanda de acción de inconstitucionalidad, de las hojas 50 a 68 del cuaderno principal, en donde se encuentran los nombres y firmas de todos los diputados promoventes: 1. Abreu Artiñano Rocío Adriana, 2. Acosta Peña Brasil Alberto, 3. Aguayo López Miguel Angel, 4. Alcalá Padilla Leobardo, 5. Allende Cano Ana Isabel, 6. Alvarado Sánchez Brenda María Izontli, 7. Anaya Gudiño Alfredo, 8. Araujo de la Torre Elsa Patricia, 9. Arellano Guzmán Salvador, 10. Athie Flores Kamel, 11. Añorve Baños Manuel, 12. Barajas del Toro Salvador, 13. Barba Mariscal Marco Antonio, 14. Barrera Barrera Petra, 15. Barrera Estrada Rodimiro, 16. Barrueta Barón Noé, 17. Beltrones Rivera Manlio Fabio, 18. Bernal Bolnik Sue Ellen, 19. Bernal Gutiérrez Marco Antonio, 20. Bonilla Gómez Adolfo, 21. Caballero Garza Benito, 22. Caballero Rosiñol Joaquín, 23. Cano Ayala Ma. Elena, 24. Cantú Segovia Eloy, 25. Carbajal Hernández Juan Manuel, 26. Cárdenas Cantú Miriam, 27. Cárdenas del Avelano Enrique, 28. Castillo Rodríguez Minerva, 29. Castillo Valdez Benjamín, 30. Castro Trenti Fernando Jorge, 31. Charlestón Hernández Fernando, 32. Chávez Dávalos Sergio Armando, 33. Córdova Díaz Luis Armando, 34. Corona Nakamura María del Rocío, 35. Corrales Corrales Francisca Elena, 36. Curi Naime Alberto, 37. De la Cruz Requena Rosalba, 38. Del Ángel Acosta Jorge, 39. Del Moral Vela Paulina Alejandra, 40. Delgadillo González Claudia, 41. Díaz Athié Antonio de Jesús, 42. Duarte Murillo José Ignacio, 43. Elizondo Ramírez Irma, 44. Flemate Ramírez Julio César, 45. Flores Gómez José Luis Cruz, 46. Flores Méndez José Luis, 47. Flores Sandoval Patricio, 48. Fuentes Téllez Adriana, 49. Funes Velázquez Erika Yolanda, 50. Galindo Quiñones Heriberto Manuel, 51. Galván Villanueva Raúl Santos, 52. Gamboa Song Lizbeth Loy, 53. Garay Cabada Marina, 54. García Fernández María de las Nieves, 55. García García Héctor, 56. García Hernández Josefina, 57. García Olmedo María del Rocío, 58. Garza Moreno María Esther, 59. Gauna Ruiz de León Celia Isabel, 60. Gómez Carmona Blanca Estela, 61. Gómez Gómez Pedro, 62. Gómez Michel Gabriel, 63. Gómez Tueme Amira Grisel, 64. González Farías Eligio Cuitláhuac, 65. González Gómez Cecilia, 66. González Reséndiz Rafael, 67. González Martínez Olivares Irazema, 68. Gualito Castañeda Rosalba, 69. Guerra Garza Abel, 70. Guevara González Javier Filiberto, 71. Gurrión Matías Samuel, 72. Gutiérrez de la Garza Héctor Humberto, 73. Hernández Burgos Gaudencio, 74. Hernández González Noé, 75. Hernández Iñiguez Adriana, 76. Hernández Morales Mirra Esmeralda, 77. Hernández Tapia Gerardo Xavier, 78. Herrera Delgado Jorge, 79. Hirata Chico Gilberto Antonio, 80. Huerta Rea María de Jesús, 81. Inzunza Montoya Alfonso, 82. Juan Marcos Issa Salomón, 83. King de la Rosa Raymundo, 84. Liceaga Arteaga Gerardo Francisco, 85. López Segura María Carmen, 86. López Zavala Javier, 87. Madrid Tovilla Areli, 88. Magaña Zepeda María Angelica, 89. Maldonado Hernández Fernando Alfredo, 90. Manzur Quiroga José Sergio, 91. Márquez Velasco Silvia, 92. Martínez Gutiérrez Virginia Victoria, 93. Mayorga Delgado Nuvia Magdalena, 94. Mendoza Curiel María Leticia, 95. Mendoza Garza Jorge, 96. Mercado Gallegos Sonia Catalina, 97. Miranda Munive Emilse, 98. Montano Guzmán José Alejandro, 99. Morales Flores Jesús, 100. Moreno Cárdenas Rafael Alejandro, 101. Moreno Montoya J. Pilar, 102. Moreno Arcega José Isidro, 103. Murguía Lardizábal Luis Alfredo, 104. Muñoz Martínez Dulce María, 105. Muñoz Kapamas Felipe de Jesús, 106. Navarrete Vital María Concepción, 107. Navarro de Alba César Reynaldo, 108. Nieves López Ossiel Omar, 109. Ochoa Gallegos Williams Oswaldo, 110. Ochoa González Arnoldo, 111. Olvera Correa Luis, 112. Ortiz García Salvador, 113. Padilla Navarro Cesario, 114. Pazzi Maza Zita Beatriz, 115. Pérez Anzueto Hugo Mauricio, 116. Pérez Escalante Elvia María, 117. Ponce Orozco Norma, 118. Quian Alcocer Eduardo Román, 119. Quiñones Canales Lourdes Eulalia, 120. Rangel Espinosa José, 121. Rangel Segovia Alejandro, 122. Rellstab Carreto Tania, 123. Retamoza Vega Patricia Elena, 124. Rocha Piedra Juan Manuel, 125. Rodríguez Calderón José Alberto, 126. Rubio Lara Blas Ramón, 127. Ruiz Arriaga Genaro, 128. Ruiz Moronatti Roberto, 129. Ruiz Sandoval Cristina, 130. Salgado Peña Abel Octavio, 131. Sámano Peralta Miguel, 132. Sánchez Cruz Leopoldo, 133. Sánchez Santiago María Guadalupe, 134. Schroeder Verdugo María Fernanda, 135. Sosa Altamira William Renan, 136. Torres Félix Sergio, 137. Treviño Cantú Javier, 138. Vargas Vargas Laura Guadalupe, 139. Vela Reyes Marco Alonso, 140. Velasco Orozco Víctor Hugo, 141. Velázquez Díaz María Guadalupe, 142. Velázquez Sánchez Maricela, 143. Vitela Rodríguez Alma Marina, 144. Zacarías Capuchino Darío, 145. Zamora Morales Fernando, 146. Acosta Montoya Rubén, 147. Astudillo Suárez Ricardo, 148. Aubry de Castro Palomino Enrique, 149. Camarena García Felipe Arturo, 150. Castellanos Mijares Carlos Octavio, 151. Cuéllar Steffan Antonio, 152. Escobar y Vega Arturo, 153. García de la Fuente Mónica, 154. Guerrero López Judit Magdalena, 155. López Moreno Lourdes Adriana, 156. Martel Cantú Laura Ximena, 157. Medrano Galindo Gabriela, 158. Narcia Álvarez Héctor, 159. Núñez Aguilar Ernesto, 160. Orozco Gómez Javier, 161. Padilla Ramos Carla Alicia, 162. Pariente Gavito María del Rosario de Fátima, 163. Pérez Hernández Rosa Elba, 164. Pérez Tejada Padilla David, 165. Ramírez Aguilar Óscar Eduardo, 166. Romo Fonseca Bárbara Gabriela, 167. Torres Mercado Tomás, 168. Villafuerte Trujillo Amilcar Augusto, 169. Vital Vera Martha Edith, y 170. Zavaleta Salgado Ruth.

Al momento de esta resolución, alguna de los referidos diputados y diputadas gozan de licencia en el cargo (por ejemplo, los identificados con los números 22, 30, 31, 34, 79, 93, 136 y 165); sin embargo, todas y todos detentaban el cargo de representante popular federal cuando presentaron la demanda de acción de inconstitucionalidad.

21. Cabe mencionar que en el apartado del escrito de demanda en el que se encuentran los nombres y firmas de los diputados promoventes, se advierten casos repetidos e inteligibles (en la demanda se dice que la demanda se promueve por ciento setenta y dos diputados); sin embargo, este Tribunal Pleno tiene constancia cierta de que la acción fue promovida por ciento setenta diputados, al verificar nombres y firmas, lo cual es suficiente para acreditar el aludido requisito cuantitativo de legitimación⁶.
22. Sobre este punto, el carácter de diputados o diputadas se confirma con una constancia anexada al escrito de demanda, consistente en un acuerdo del Secretario General de la Cámara de Diputados, por el cual informa que los ciento setenta diputados que esta Suprema Corte acredita como debidos promoventes fueron electos para formar parte de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados por un periodo que corre del primero de septiembre del dos mil doce al primero de agosto de dos mil quince, los cuales estaban en funciones al momento de la presentación de la demanda⁷.
23. Asimismo, es un hecho notorio para esta Suprema Corte que las personas que promovieron la demanda de acción de inconstitucionalidad son efectivamente diputados integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Sirve de apoyo la jurisprudencia número P./J. 74/2006⁸, de rubro: "**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**". Lo anterior se corrobora con la información publicada por la propia Cámara de Diputados en sus medios electrónicos, en la que se puede apreciar que todos y cada uno de los signatarios de la demanda fueron designados y se les tomó protesta como diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados.
24. En relación con el segundo presupuesto, debe precisarse que éste también se satisface si se toma en cuenta que la presente acción de inconstitucionalidad se plantea en contra de un decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones de una ley federal: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil trece; además, en específico, se impugnaron las porciones normativas del artículo 27, fracciones XII, XVI, XXX, y último párrafo, del ordenamiento en cita.
25. En consecuencia, en el caso se cumplieron los requisitos aludidos y, por ende, los diputados federales promoventes cuentan con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

26. Las partes que intervienen en la presente acción de inconstitucionalidad no hicieron valer causas de improcedencia y este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco advierte de oficio que se actualice alguna de ellas. Por ende, se procede al estudio constitucional de los conceptos de invalidez.

VI. DELIMITACIÓN DE LA MATERIA DE ESTUDIO

27. El presente asunto se vincula con la interpretación y delimitación de principios constitucionales como la división de poderes y la supremacía constitucional. La acción de inconstitucionalidad gira en torno a la constitucionalidad del nombramiento de ciertos funcionarios públicos y la rendición de cuentas entre poderes, teniendo como premisa básica la consecución de los lineamientos constitucionales sobre la seguridad pública.
28. En la demanda de la acción de inconstitucionalidad, a través de tres conceptos de invalidez, los diputados promoventes argumentaron que resultan contrarias a la Constitución Federal ciertas porciones normativas de las fracciones XII, XVI, XXX y del último párrafo del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por contravenir los artículos 16, 49, 69, 89, fracción II, 90, 93 y 133 del texto constitucional federal.

⁶ Son los diputados indicados en la nota *supra* 5.

⁷ Hojas 70 a 74 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad en que se actúa.

⁸ Tesis emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, junio de 2006, página 963, de texto: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento".

29. En síntesis, los promoventes adujeron, en el primer concepto de invalidez, que la participación del Senado en el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad Pública y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a partir de una ratificación (artículo 27, fracción XVI y último párrafo, de la citada ley), transgrede los principios constitucionales de legalidad, división de poderes, supremacía constitucional y las facultades de nombramiento del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que se trata de funcionarios pertenecientes a la administración pública centralizada, cuya designación corresponde en exclusiva al Presidente de la República. Por otro lado, en los conceptos de invalidez segundo y tercero, sostuvieron que la obligación impuesta al Secretario de Gobernación para comparecer cada seis meses ante ciertas comisiones de la Cámara de Senadores, a fin de presentar y dar seguimiento a la política criminal e informar sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional (artículo 27, fracción XII y XXX, de la referida ley), consistían a su vez en una transgresión a la legalidad jurídica, a la división de poderes y a la supremacía constitucional.
30. Así las cosas, por cuestión metodológica⁹, en los siguientes apartados este Tribunal Pleno abordará, en primera instancia, los argumentos de inconstitucionalidad relativos a los requisitos para el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo y, posteriormente, se desarrollará el análisis de constitucionalidad sobre la comparecencia del Secretario de Gobernación ante comisiones de la Cámara de Senadores.
31. Cabe aclarar que el diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por medio del cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales en materia de nombramiento y remoción de funcionarios públicos que esta Suprema Corte ha venido interpretando por varios años, tal como se explicará en el siguiente sub-apartado (en particular, los artículos 69, 74, 76 y 89 constitucionales); sin embargo, dado que con fundamento en los artículos transitorios del referido decreto tales disposiciones se encuentran durante su *vacatio legis*, el estudio que se hará en el presente asunto parte de su contenido vigente.

VII. ESTUDIO DE LOS REQUISITOS DE NOMBRAMIENTO DEL COMISIONADO NACIONAL Y DEL SECRETARIO EJECUTIVO

32. El texto de las porciones normativas impugnadas de las fracciones XVI y del último párrafo del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el siguiente (se destacan en negritas):

⁹ Se aborda directamente al estudio de los conceptos de invalidez en cuanto al contenido de los artículos, pues en la demanda no se plantearon argumentos en contra del procedimiento de reforma legal y esta Suprema Corte no advierte alguna violación al proceso de creación de la ley que trasciendan en el resultado normativo. En idénticos términos se procedió, entre otros casos, en la acción de inconstitucionalidad 32/2006, fallada por el Tribunal Pleno el siete de mayo de dos mil siete (páginas 28 y siguientes de la sentencia).

El decreto reclamado proviene de una iniciativa de reforma presentada en el Pleno de la Cámara de Diputados el quince de noviembre de dos mil doce, la cual fue turnada a la Comisión de Gobernación para su respectivo dictamen. Días más tarde, el Presidente de la Mesa Directiva modificó el turno y envió la iniciativa a la Comisión de Seguridad Pública como co-dictaminadora. El veintiuno de noviembre siguiente, los diputados integrantes de las respectivas comisiones aprobaron conjuntamente el dictamen, mismo que fue sometido para su discusión ante el Pleno el veintidós de noviembre y aprobado con una mayoría de trescientos treinta y tres votos a favor, cincuenta en contra y ochenta y cuatro abstenciones en lo general y por votaciones diferenciadas en una multiplicidad de artículos reservados. Seguido el procedimiento constitucional, la Cámara de Senadores recibió la minuta correspondiente y el cinco de diciembre se emitió el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, en el que se realizaron ciertas modificaciones a la minuta de la colegisladora; en específico, a las fracciones XXII, XVI, XXX, y último párrafo, del artículo 27 de la propuesta de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El Pleno de la Cámara de Senadores discutió y aprobó el dictamen con modificaciones el once diciembre de dos mil doce con una votación de cincuenta y ocho senadores a favor, uno en contra y treinta y siete abstenciones, por lo que se devolvió el proyecto de decreto a la cámara de origen para efectos de la fracción e) del artículo 72 constitucional. El trece de diciembre siguiente, el Pleno de la Cámara de Diputados consideró que el asunto era de urgente resolución y dispuso por mayoría de votos los trámites legislativos, al haber sido publicada en la Gaceta Parlamentaria. En ese sentido, se puso a discusión y votación las modificaciones enviadas por el Senado, siendo aprobado el decreto en lo general por cuatrocientos veintitrés votos a favor, treinta y ocho en contra y cuatro abstenciones, y por doscientos veintiocho votos a favor, treinta y ocho en contra y cinco abstenciones por lo que hace a la reserva de la fracción XVI y último párrafo del citado artículo 27 de la ley orgánica. Por consiguiente, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se remitió al Poder Ejecutivo Federal, quien lo promulgó y publicó el dos de enero de dos mil trece. *Cfr.*, hojas 158 a 348 y 302 a 1191 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad en que se actúa.

Cabe mencionar que las votaciones referidas se tomaron conforme a las reglas establecidas en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo, se le dio participación a las minorías parlamentarias tanto en las comisiones como en el Pleno de ambas cámaras. Por lo que hace a la dispensa del trámite legislativo en la Cámara de Diputados, se considera que es un vicio procedimental que no trasciende en el resultado normativo, dado que en la sesión plenaria participaron los diferentes grupos parlamentarios y la dispensa se realizó con la votación requerida normativamente en una sesión pública (artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados). Lo anterior, con fundamento en criterios reiterados de esta Suprema Corte que se reflejan en la tesis P. XLIX/2008 y P. L/2008, emitidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, páginas 709 y 717, de rubros (negritas añadidas): "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO" y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL".

ARTÍCULO 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XVI. Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **en los términos que establece el párrafo final de este artículo;**

[...]

El Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal **con la ratificación del Senado de la República.**

33. Como se destacó, el argumento de inconstitucionalidad de los diputados promoventes radica en la inadecuada participación del Senado de la República en el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo por medio de una ratificación. Para los promoventes, ambos órganos forman parte de la administración pública centralizada y, por ende, la designación de sus titulares es una facultad que corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo Federal. La intervención por parte del Senado —razonan— en realidad es una violación al principio de división de poderes y, consecuentemente, de los principios de legalidad y supremacía constitucional.
34. Para este Tribunal Pleno, el anterior razonamiento de invalidez se estima como **fundado**, pues tanto el Comisionado Nacional de Seguridad como el Secretario Ejecutivo, desde el punto de vista funcional y normativo, son órganos pertenecientes a la administración pública federal y su nombramiento corresponde constitucionalmente al Presidente de la República, sin que puedan intervenir otros poderes, aun cuando se trate de órganos que ejercen facultades relacionadas con la seguridad pública.
35. De acuerdo a la interpretación que esta Suprema Corte ha realizado en diversos precedentes del principio de división de poderes y de las facultades de nombramiento del Ejecutivo Federal contenidas en el artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, para que pueda intervenir otro poder en la designación de ciertos “empleados de la Unión”, cuya competencia originaria es del Poder Ejecutivo, es necesario que el respectivo órgano no pertenezca a la administración pública centralizada o si forma parte de la administración pública paraestatal o de cualquier otra entidad de la Unión relacionada con el Ejecutivo, tal facultad de nombramiento o remoción deberá estar prevista en el texto constitucional o ser estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos del propio texto constitucional. La cuestión es que ninguno de los anteriores supuestos se actualiza en el presente asunto.
36. Sin embargo, cabe aclarar desde este momento que sólo se declarara inconstitucional la porción normativa relativa al indebido procedimiento de nombramiento del Comisionado Nacional, ya que respecto al nombramiento del Secretario Ejecutivo, el proyecto de sentencia calificaba como fundado el concepto de invalidez y declaraba su invalidez, tal como se relató en los párrafos precedentes; a pesar de ello, al no obtenerse la mayoría calificada para declarar su inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno desestimó la acción únicamente por esas porciones normativas impugnadas de conformidad con las razones que se expondrán en los apartados subsecuentes.
37. Así, para explicar detalladamente las conclusiones adelantadas, el presente apartado del fallo se dividirá a su vez en dos secciones: en la primera, se expondrá el contenido del principio de división de poderes y se detallarán las aludidas facultades de nombramiento del Ejecutivo Federal de acuerdo a las tesis y precedentes de esta Suprema Corte; para en una segunda sección explicar la naturaleza jurídica del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo y explicitar cómo aplican al caso concreto la jurisprudencia de esta Corte sobre las relaciones de colaboración entre poderes para efecto de nombramiento de funcionarios públicos.

División de poderes y facultades de nombramiento del Ejecutivo

38. En primer lugar, debe destacarse que el principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal, tiene como fin limitar y equilibrar el poder público, a efecto de impedir que un poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se coloque por encima de otro, para con ello evitar que un individuo o corporación sea el depositario de dos o más poderes de gobierno.

39. Así, el esquema de división de poderes no supone un fin en sí mismo, sino una técnica que exige un equilibrio entre los distintos poderes de la Federación y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a sus garantías. Tal criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia de rubro (negritas nuestras):

DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías¹⁰.

40. Este principio, según se ha destacado en la jurisprudencia de esta Corte, puede tener diversos grados de afectación, los cuales consisten en los supuestos de intromisión, dependencia y subordinación entre un poder y otro, de acuerdo a la siguiente tesis:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior¹¹.

¹⁰ Tesis P./J. 52/2005, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, julio de 2005, página 954.

¹¹ Tesis P./J. 80/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.

41. Con fundamento en lo anterior, es posible señalar que, en atención al principio de división de poderes, la Constitución Federal establece los ámbitos de actuación y las facultades de cada poder necesarias para el ejercicio de sus funciones; sin embargo, ello no tiene como consecuencia forzosa una estructura y relación estática entre las entidades de gobierno. Si bien la autonomía de los poderes públicos implica, en general, la no intromisión o dependencia de un poder respecto de otro, lo cierto es que, con miras a alcanzar una genuina y eficaz división de poderes, el propio texto constitucional impone requisitos de colaboración entre las distintas ramas del gobierno, bien para la realización de ciertos actos o bien para el control de determinados actos de un poder por parte de otro.
42. Esta colaboración entre poderes, en especial en la función legislativa, es la que dota de flexibilidad al principio de división de poderes; empero, tal colaboración tiene sus límites, los cuales se traducen en que la participación de un poder respecto de otro no puede llegar al extremo de interferir de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual se colabora. Dicho de otra manera, la intervención de los poderes colaboradores no puede imperar sobre la del poder con el cual participan conjuntamente, ya que de ser así se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal. Es por ello que la colaboración entre poderes se debe encontrar limitativamente prevista en el texto constitucional y en las leyes que se ajustan al mismo¹².
43. Dicho lo anterior, debe destacarse que uno de los aspectos constitucionales en donde se permite una colaboración entre poderes, precisamente para efectos de respetar el principio de división de poderes, radica en la designación o nombramientos de ciertos funcionarios públicos de la administración pública. En algunos casos se trata de una facultad exclusiva del titular del Ejecutivo, mientras que en otros se concede la participación del Poder Legislativo.
44. En el ámbito federal, el artículo 89, fracciones II, III y IV, de la Constitución Federal¹³ dispone que el titular del Poder Ejecutivo tendrá ciertas facultades de nombramiento y/o remoción de funcionarios públicos, las cuales podrán ser: **i)** absolutamente libres; **ii)** sujetas a lineamientos constitucionales, como la participación de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión en la designación de cierto servidor público, y **iii)** sujetas a lo dispuesto en una ley. Así, según el citado artículo constitucional, corresponde al Ejecutivo:

¹² Véase, la tesis CLVIII/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, septiembre de 2000, página 33, de rubro y texto (negritas nuestras): **"PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN**. Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.". Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "... expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión ..."; y la de "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios".

¹³ "Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...]

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes. [...]

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

[...]."

- a) Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho (facultad de nombramiento y remoción absolutamente libre).
 - b) Remover libremente a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda (facultad de remoción absolutamente libre).
 - c) Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (facultad de nombramiento y remoción que debe ejercerse con sujeción a lo dispuesto en la ley).
 - d) Nombrar, con aprobación del Senado, tanto a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, como a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (facultad de nombramiento en colaboración y con requisito constitucional).
 - e) Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes (facultad de nombramiento de conformidad con requisitos legales).
 - f) Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República (facultad de nombramiento en colaboración y con requisito constitucional).
45. Sobre este punto, este Tribunal Pleno ya ha abordado en varios precedentes la delimitación constitucional de las facultades de nombramiento del Poder Ejecutivo Federal; en específico, las que se actualizan respecto de los miembros de la administración pública federal.
46. En la **acción de inconstitucionalidad 26/2006**, fallada el siete de junio de dos mil siete por mayoría de ocho votos¹⁴, se sostuvo que era inconstitucional el artículo 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en el que se preveía que el Senado o la Comisión Permanente podían “objedar” los nombramientos o la renovación de los titulares de la indicada comisión, toda vez que se trataba de un órgano desconcentrado de la administración pública centralizada respecto del cual existía entre tal organismo y el titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica.
47. Para el Tribunal Pleno, en ese momento no había ningún fundamento constitucional para que el Poder Legislativo se inmiscuyera en el nombramiento de funcionarios pertenecientes a un órgano de la administración pública centralizada como la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Así, a juicio de los ministros integrantes de la mayoría, el Poder Ejecutivo era unipersonal y, salvo disposición expresa de la Constitución Federal, el ejercicio de las atribuciones de nombramiento de sus funcionarios le corresponde directamente al Presidente de la República, a menos que existiera disposición expresa del texto constitucional que le diera participación a otro poder o que tal función resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia¹⁵, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal.

¹⁴ Sobre la inconstitucionalidad, la votación fue de la siguiente manera: a favor, los ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

¹⁵ Este criterio se ve reflejado en el contenido de varias tesis de jurisprudencia, entre las que se encuentran la tesis P./J. 78/2009, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, julio de 2009, página 1540, de rubro y texto (negritas e itálicas nuestras): **“DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.** El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que *la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia*”.

48. El anterior criterio se sustentó en términos similares en las **acciones de inconstitucionalidad 32/2006, 33/2006 y 38/2006**, resueltas por mayoría de votos del Tribunal Pleno el siete y diez de mayo de dos mil siete y el veintiséis de febrero de dos mil ocho, respectivamente, bajo las ponencias de los Ministros Valls Hernández, Sánchez Cordero y Aguirre Anguiano.
49. En la **acción de inconstitucionalidad 32/2006**¹⁶ se resolvió declarar constitucional el artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, en el que se permitía la objeción del Senado en la designación del Director General de la referida agencia. Para la mayoría de los integrantes del Pleno, era posible la participación del Poder Legislativo en el nombramiento del citado funcionario, debido a que se trataba de un organismo descentralizado de la administración pública, por lo que la colaboración entre poderes no contrariaba el texto constitucional y obedecía a una razón constitucionalmente legítima: la tutela del derecho fundamental de acceso a la información.
50. Lo trascendente de tal precedente es que se establecieron las pautas para identificar los límites de colaboración entre poderes en el nombramiento de funcionarios de la administración pública centralizada y paraestatal, así como el significado de la última parte del artículo 89, fracción II, en el que se prevé la facultad de *“nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”*.
51. Respecto a la administración pública centralizada, en la sentencia de tal acción de inconstitucionalidad se señaló explícitamente que *“debemos tener presente la distinción entre la administración pública centralizada, como organización administrativa que forma parte de la esfera jurídica de competencia del Ejecutivo y que reúne básicamente todas las características y requisitos de aquélla, que mantiene una estructura de tal manera directa y jerárquica, que comprende, por tanto, las potestades de mando, nombramiento y remoción y que, dadas estas características, le corresponden en exclusiva al Poder Ejecutivo, sin que otro poder pueda intervenir en su actuación, salvo que expresamente lo establezca la Constitución Federal, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los nombramientos a que se refieren las fracciones IV, V y IX del artículo 89 de la Constitución Federal”*¹⁷.
52. En consecuencia, por lo que se refiere a los nombramientos de funcionarios de la administración pública centralizada, se dijo que *“no puede admitirse la injerencia de otro poder en la facultad de nombramiento y remoción que corresponde en exclusiva al Ejecutivo, dado que se ocasionaría una ruptura en la estructura básica de división de poderes que existe en nuestro sistema constitucional respecto de la administración pública centralizada, a cargo del Poder Ejecutivo Federal”*¹⁸.
53. Respecto a la administración pública paraestatal, dentro de la cual se asignan los organismos públicos descentralizados (que tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y funciones autónomas), se recalcó por el Tribunal Pleno que *“en el caso de los organismos descentralizados, sí pueden establecerse en ley mecanismos de colaboración interinstitucional, para el nombramiento de sus directores o administradores, siempre que exista una razonabilidad que justifique la intervención de otro poder, es decir, no se trata de que, aun siendo organismos fuera de la administración centralizada, siempre y en todos estos casos, el legislador ordinario pueda establecer en una ley que otro poder participará junto con el Ejecutivo en el nombramiento o remoción de aquellos funcionarios, pues ello siempre debe obedecer a razones que justifiquen la inclusión de tal mecanismo”*¹⁹.
54. En esa tónica, se concluyó que *“la atribución conferida al Congreso de la Unión, en los artículos 73, fracción XXX y 89, fracción II, última parte, de la Constitución Federal, para que, a través de una ley, sea configurado un sistema que contenga la determinación del procedimiento y la participación de los órganos que puedan intervenir en la designación de los demás empleados de la Unión, no es absoluto, sino que, en todo caso, el Congreso tendrá que verificar que ese sistema no sea contrario a las facultades reservadas y, por ende, exclusivas que tienen los tres poderes de la Unión”*²⁰. Por ende, se recalcó que *“la implementación en ley de mecanismos de colaboración entre poderes, en este caso, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a través del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, no es de ejercicio irrestricto o absoluto, es decir, no se trata de una atribución a través de la cual el legislador ordinario pueda actuar en forma arbitraria, sin respetar la división funcional de los poderes”*²¹.

¹⁶ A favor de la constitucionalidad votaron la ministra y los ministros Ortiz Mayagoitia (Presidente), Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández (Ponente), Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza; en contra los ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz.

¹⁷ Página 46 y 47 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 32/2006.

¹⁸ *Ibidem*, página 47.

¹⁹ *Ibidem*, página 47 y 48.

²⁰ *Ibidem*, página 48 y 49.

²¹ *Ibidem*, página 49.

55. Esta interpretación constitucional sobre la facultad de nombramientos del Poder Ejecutivo se sustentó en idénticos términos en las **acciones de inconstitucionalidad 33/2006 y 38/2006**, tal como se adelantó en el párrafo 46. En la primera resolución²² se explicitó que *“los ordenamientos legales en que se contemple un procedimiento distinto para el nombramiento de los demás empleados de la Unión -a que se refiere la parte final de la fracción II del artículo 89 de la Carta Magna- pueden sujetar al Titular del Ejecutivo Federal a una serie de requisitos y formalidades que tendrá que observar al momento de hacer la designación correspondiente -de manera que el citado nombramiento no pueda hacerse discrecionalmente- pero no pueden llegar al extremo de autorizar la intervención -no prevista en la Constitución, ni indispensable para el ejercicio de la aludida facultad- de otro de los poderes públicos en el acto respectivo, pues estarían dotando de facultades a un órgano que constitucionalmente no se encuentra legitimado para ello y que pueden entorpecer la toma de decisiones en este sentido”*²³.
56. En el segundo fallo aludido, el Tribunal Pleno²⁴ recalcó que *“en los procedimientos para la designación o destitución de los demás ‘empleados de la Unión’, que se contemplen en ley, pueden preverse disposiciones relacionadas con requisitos, impedimentos, prohibiciones y demás formalidades que deban regir la materia, así como actos de concurrencia de los poderes públicos, como parte del principio de división de poderes, para lo cual es necesario que los órganos que en ellos intervengan, se encuentren expresamente facultados por la Constitución para ejercer las funciones que la ley les encomienda”*²⁵.
57. En ese sentido, los procedimientos de colaboración establecidos en ley para el nombramiento o remoción de ciertos funcionarios deben de *“consignarse expresamente en la Norma Fundamental, o bien, la función respectiva debe ser estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades exclusivas del órgano con el que se colabora”*²⁶ y a su vez *“la función correspondiente debe ser ejercida sólo en los casos expresamente autorizados, o bien, cuando resulte indispensable para hacer efectiva una facultad propia del poder con el que se colabora”*²⁷. De no cumplirse lo anterior se estaría en presencia de una arrogación ilegítima de facultades, pues no basta que el concurso de los entes públicos se funde en el principio de división de poderes, sino que es importante que se sigan los lineamientos antes citados precisamente para respetar tal principio constitucional.
58. En suma, tratándose del Poder Ejecutivo, el sistema constitucional plantea que existen facultades de nombramiento y/o de remoción de funcionarios públicos de la Unión absolutamente libres y otras que pueden estar reguladas constitucional o legalmente. Cuando los requisitos para el nombramiento o remoción están previstos en una ley secundaria, deben obedecer a una justificación constitucionalmente válida y, en caso de que se prevea la colaboración de varios poderes de la Unión para el nombramiento del respectivo funcionario, dicha facultad debe estar establecida en la propia Constitución Federal o bien debe ser estrictamente necesaria o resultar indispensable para hacer efectiva una facultad propia del poder con el que se colabora.

Análisis específico del procedimiento de nombramiento del Comisionado Nacional y del Secretario Ejecutivo

59. Así las cosas, con fundamento en lo explicado hasta este momento, este Tribunal Pleno abordará de manera particular los alegatos de inconstitucionalidad respecto al nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo.
60. Por lo que hace al **Comisionado Nacional de Seguridad**, debe aclararse, en principio, que hasta antes de la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de dos de enero de dos mil trece, este órgano jurídico no existía en el ordenamiento jurídico mexicano. Su creación normativa obedece precisamente al decreto de reforma de la citada ley, el cual fue impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, sin que la creación y asignación correspondiente de facultades al órgano haya sido reclamada en la demanda de inconstitucionalidad. Sólo se objetó el mecanismo de su nombramiento.

²² Sobre la invalidez de la participación del Senado en el procedimiento de nombramiento de los miembros de la Comisión de Competencia Económica, la votación consistió en: a favor, los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia (Presidente); en contra del emitido por la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

²³ Página 96 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 33/2006.

²⁴ En relación con la invalidez de la designación de los consejeros independientes del órgano de gobierno de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la aprobación fue por unanimidad de los ministros y ministras Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Ortiz Mayagoitia (Presidente).

²⁵ Página 96 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 38/2006.

²⁶ *Ibidem*, página 102.

²⁷ *Idem*.

61. En ese sentido, las normas de rango legal que regulan las facultades del Comisionado Nacional de Seguridad se encuentran en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo texto es el que sigue (negritas nuestras):

ARTÍCULO 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

[...]

XIII bis. Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de Carrera Policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales; y coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, en términos de ley;

XIV. Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, nombrar y remover a su Secretario Técnico y designar tanto a quien presidirá, como a quien fungirá como Secretario Técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XV. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal;

[...]

XVII. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; y efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

XVIII. Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia; así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XIX. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones, así como a otras dependencias, órganos de gobierno, entidades federativas y municipios; y cuando así lo requiera, a la Procuraduría General de la República en la investigación y persecución de los delitos, en cuyo caso los cuerpos de policía que actúen en su auxilio estarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público; y disponer de la fuerza pública en términos de las disposiciones legales aplicables;

XX. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir el delito y reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada, y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes federales, estatales y municipales; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública; y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones;

XXI. Participar en la atención integral a víctimas y coadyuvar en la celebración de acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

XXII. Diseñar, actualizar y publicar una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en todo el país. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Esta página deberá actualizarse de forma permanente;

XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 18 constitucional;

[...]

XXVII. Coordinar, operar e impulsar la mejora continua del sistema de información, reportes y registro de datos en materia criminal; desarrollar las políticas, normas y sistemas para el debido suministro permanente e intercambio de información en materia de seguridad pública entre las autoridades competentes; y establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XXVIII. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública y de seguridad nacional en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XXIX. Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que las leyes le establecen;

[...]

XXXI. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, supervisar su funcionamiento e informar periódicamente al Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre el ejercicio de esta atribución;

[...]

En el ejercicio de las facultades a que se refieren las fracciones XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXXI de este artículo, el Secretario de Gobernación se auxiliará del Comisionado Nacional de Seguridad, sin perjuicio de ejercer directamente dichas facultades.

[...]

62. Al margen de esta ley federal, tras la citada modificación legal de dos de enero de dos mil trece y la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, el Poder Ejecutivo emitió el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial el dos de abril del dos mil trece, en el que especificó detalladamente las atribuciones del Comisionado Nacional de Seguridad. Las normas aplicables son las siguientes:

Artículo 2.- Al frente de la Secretaría de Gobernación habrá un Secretario del Despacho, titular de la misma quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de:

A. Los servidores públicos siguientes:

- I. Subsecretario de Gobierno;
- II. Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos;
- III. Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos;
- IV. Subsecretario de Derechos Humanos;
- V. Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana;
- VI. Subsecretario de Normatividad de Medios;

VII. Comisionado Nacional de Seguridad, y

VIII. Oficial Mayor.

[...]

Capítulo III

De las facultades genéricas de los Subsecretarios y del Comisionado Nacional de Seguridad

Artículo 6.- Los Subsecretarios y el Comisionado Nacional de Seguridad tendrán las siguientes facultades genéricas:

- I. Acordar con el Secretario los asuntos de su competencia, de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados que les sean adscritos;
- II. Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que tengan adscritas, informando al Secretario de las actividades que éstas realicen;
- III. Establecer las normas, criterios, sistemas y procedimientos que deban regir en las unidades administrativas que tengan adscritas, de conformidad con la política que determine el titular del ramo;
- IV. Ejercer las funciones que se les deleguen, así como realizar los actos que les correspondan por suplencia y aquellos otros que les instruya el Secretario;
- V. Coordinar la elaboración del Programa Operativo Anual y del anteproyecto de presupuesto anual de las unidades administrativas que tengan adscritas y vigilar su correcta y oportuna ejecución;

VI. Participar en la formulación, ejecución, control y evaluación de los programas regionales, sectoriales, especiales, institucionales y demás bajo la responsabilidad de la Secretaría, en la parte que les corresponda;

VII. Proponer al Secretario la delegación de facultades en servidores públicos subalternos;

VIII. Someter a la aprobación del Secretario los estudios y proyectos, así como las propuestas de modernización, desconcentración, descentralización y simplificación administrativa que se elaboren en el área de su responsabilidad;

IX. Suscribir, con el acuerdo del Secretario, los anexos técnicos o de ejecución, de asignación o transferencia de recursos federales a celebrarse con los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, los convenios o bases de colaboración con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, y organismos autónomos, así como los convenios de concertación con los sectores social y privado. En caso de que el acto jurídico incluya asuntos que correspondan a varias subsecretarías, deberá firmarse por los subsecretarios respectivos;

X. Coordinar con otros servidores públicos de la Secretaría las labores que les hayan sido encomendadas;

XI. Designar y remover al personal de su gabinete de apoyo, así como proponer, cuando así proceda, en términos de la normativa vigente, el nombramiento y remoción de los servidores públicos de las unidades administrativas que tengan adscritas;

XII. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus facultades y aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia;

XIII. Proporcionar la información o la cooperación que les sean requeridas por otras dependencias del Ejecutivo Federal, previo acuerdo con el Secretario;

XIV. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los servidores públicos titulares de las unidades administrativas que tengan adscritas, así como los demás que legalmente les correspondan;

XV. Expedir certificaciones de los documentos existentes en el archivo a su cargo, cuando proceda;

XVI. Ejercer y supervisar las facultades que correspondan a las unidades administrativas que tenga adscritas, sin perjuicio de que sean desempeñadas por sus respectivos titulares, y

XVII. Las demás que las disposiciones legales y reglamentarias les atribuyan, así como aquellas que les confiera el titular del ramo dentro de la esfera de sus facultades.

[...]

Capítulo XII

Del Comisionado Nacional de Seguridad y sus unidades administrativas

Sección I

De las atribuciones del Comisionado Nacional de Seguridad

Artículo 35.- El Secretario de Gobernación se auxiliará del Comisionado Nacional de Seguridad, quien ejercerá las facultades a que se refieren las fracciones XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXXI del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 36.- El Comisionado Nacional de Seguridad tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer al Secretario las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes, así como coordinar y supervisar su ejecución e informar sobre sus resultados;

II. Someter a consideración del Secretario las propuestas de políticas, acciones y, en su caso, instrumentos de planeación, así como estrategias en materia de seguridad pública, que se deban presentar al Consejo Nacional de Seguridad, así como la política criminal que deba proponerse al Presidente de la República;

III. Presentar a consideración del Secretario las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Administrar y resguardar las bases de datos criminalísticos y del personal policial que custodie la Comisión y los órganos administrativos desconcentrados;

V. Proponer al Secretario las medidas necesarias que permitan coordinar la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas;

VI. Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades federales cuyas atribuciones se relacionen con el órgano administrativo desconcentrado Policía Federal;

VII. Someter a la aprobación del Secretario, por conducto del Oficial Mayor, la propuesta de las políticas, criterios y lineamientos para la distribución del gasto federalizado, asignado a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad y, una vez aprobados, proceder a su distribución y consolidar la información reportada por las mismas sobre su ejercicio, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

VIII. Coordinar el ejercicio de las funciones que en materia de seguridad pública federal correspondan a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad, promoviendo entre ellos el ejercicio coordinado de sus competencias;

IX. Supervisar la regulación de los servicios de protección, custodia y vigilancia en materia de seguridad privada;

X. Supervisar y coordinar el ejercicio de las facultades previstas para la Federación en los artículos 39, Apartado A, y 48 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XI. Dictar, en congruencia con las políticas, mecanismos de planeación y programas en la materia, y de conformidad con las instrucciones del Secretario, las medidas tendientes a preservar las libertades, el orden social y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas;

XII. Auxiliar al Secretario en el desarrollo de las funciones que deriven de su participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Gabinete de Seguridad, y otras instancias deliberativas en la materia, así como dar seguimiento a la instrumentación de las acciones acordadas en su seno que correspondan a la Secretaría;

XIII. Promover la realización de estudios e investigaciones en materia de seguridad pública y prevención de los delitos;

XIV. Coordinar, con la participación de la Procuraduría General de la República, la elaboración de estudios sobre actos delictivos no denunciados y asegurar se incorpore esta variable en el diseño de las políticas de su competencia en materia de prevención del delito, en coordinación con la unidad administrativa competente de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana;

XV. Implementar los mecanismos para:

a) La atención de denuncias y quejas ciudadanas en relación con el ejercicio de las funciones del Comisionado Nacional de Seguridad, sus unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados adscritos al mismo, con la participación que corresponda al Órgano Interno de Control de la Secretaría;

b) La participación social en la vigilancia del desarrollo de las actividades del Comisionado Nacional de Seguridad, sus unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados adscritos al mismo, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y

c) La protección de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Derechos Humanos;

XVI. Establecer la forma en que las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad participarán en las tareas de atención integral a víctimas;

XVII. Definir el diseño, actualización, publicación y operación de la página electrónica específica del registro de datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en el territorio nacional;

XVIII. Coordinar las acciones necesarias para la debida administración y funcionamiento del sistema penitenciario en relación con la prisión preventiva y la ejecución de penas por delitos del orden federal, así como del tratamiento de menores infractores, en términos de las disposiciones legales aplicables;

XIX. Instrumentar las medidas para el control del traslado de internos de los centros federales de reclusión, conforme a la normativa aplicable;

XX. Proponer al Oficial Mayor la inclusión de objetivos, estrategias, proyectos y acciones en materia de seguridad pública a las políticas, programas, normas y lineamientos en materia de informática y telecomunicaciones de observancia general en las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría;

XXI. Aprobar el sistema que permita la obtención, suministro, intercambio, análisis, procesamiento y administración de la información que en materia de seguridad pública se genere en el ámbito federal;

XXII. Coordinar y supervisar las actividades de colaboración y auxilio con las autoridades policiales, ministeriales y judiciales de los tres órdenes de gobierno;

XXIII. Proponer al Secretario el nombramiento y remoción de los titulares de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad;

XXIV. Proponer al Secretario el nombramiento y remoción del servidor público responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere el artículo 39, Apartado B, fracción VI de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XXV. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y establecer las medidas tendentes a detectar deficiencias, irregularidades o faltas en la aplicación de los procedimientos de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados que le sean adscritos;

XXVI. Someter a consideración del Secretario los proyectos de normativa tipo que permita homogeneizar los esquemas operativos y funcionales de los cuerpos de seguridad pública a efecto de que, en su caso, se sometan a consideración de las instancias competentes;

XXVII. Aprobar, previa opinión del Oficial Mayor, las acciones y lineamientos en materia de sistemas informáticos, telecomunicaciones, de equipo y tecnología especializados, requeridos por las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad;

XXVIII. Proveer, en el ámbito de competencia de la Secretaría, lo necesario para que se brinde la colaboración o auxilio con las autoridades policiales de otros países, conforme a lo establecido en tratados, convenios y acuerdos interinstitucionales en la materia, y

XXIX. Recibir en acuerdo a los jefes de unidad, directores generales, a los titulares de los órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad, así como al titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, para el despacho de los asuntos de su competencia.

Artículo 130.- El Secretario será suplido en sus ausencias por los subsecretarios de Gobierno; de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos; de Población, Migración y Asuntos Religiosos; de Derechos Humanos; de Prevención y Participación Ciudadana; el Comisionado Nacional de Seguridad, y de Normatividad de Medios en el orden mencionado, y por el Oficial Mayor en ausencia de éstos.

Artículo 131.- Las ausencias de los subsecretarios, del Comisionado Nacional de Seguridad y del Oficial Mayor serán suplidas por los jefes de Unidad y directores generales que de ellos dependan, en los asuntos de sus respectivas competencias.

63. De la normatividad transcrita, este Tribunal Pleno concluye que desde el punto de vista sustantivo y formal, el Comisionado Nacional de Seguridad es un **órgano de la administración pública centralizada**, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene asignadas, entre otras, facultades de coordinación, planeación, supervisión, evaluación y ejecución de acciones en materia de seguridad pública.
64. Se llega a esta conclusión no porque el Reglamento Interior adscribe al Comisionado Nacional de Seguridad dentro de la referida Secretaría de Estado, sino debido a que, por un lado, desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal su actuación se encuentra supeditada jerárquicamente al Secretario de Gobernación y, por otro lado, toda vez que el contenido de sus facultades son propias del Poder Ejecutivo y denotan una forma de organización jerarquizada con el fin de lograr una unidad de acción, dirección, ejecución y distribución en materia de seguridad pública.
65. De una interpretación textual del citado artículo 27, penúltimo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende que el Comisionado Nacional de Seguridad es un órgano que **auxilia** a la Secretaría de Gobernación en facultades relacionadas con la seguridad pública a nivel federal, tales como llevar a cabo las acciones necesarias para proteger la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes, así como ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, entre otras.
66. Lo anterior significa que las mencionadas facultades en materia de seguridad pública previstas en la ley no son propias del Comisionado Nacional de Seguridad, sino del Secretario de Gobernación, el cual las puede ejercer de manera directa, tal como lo explicita la propia ley orgánica. Esa situación conlleva a la existencia de un grado de subordinación y jerarquía directa e inmediata en la toma de decisiones entre el comisionado y el secretario de Estado, lo cual es característico de la administración pública centralizada.
67. En otras palabras, si bien como cualquier otro órgano de la administración pública, el Comisionado Nacional de Seguridad goza de un libre margen de apreciación en el ejercicio de sus facultades legales, ello no demerita que las mismas sean originarias del secretario de Estado y que el Comisionado, al ejercerlas, deba responder directa e inmediatamente al propio secretario.
68. En ese sentido, el Comisionado Nacional de Seguridad, como órgano *sui generis*, se asemeja más bien a un órgano de la administración pública centralizada que detenta facultades similares a los de subsecretarios, aun cuando no se le caracteriza de esa manera en la normatividad. Lo anterior, se insiste, pues se le delegan facultades orgánicas que corresponden originariamente a su superior y tiene libertad de acción en trámite y decisión; sin embargo, es inferior y subordinado al poder central (en este caso únicamente al Secretario de Gobernación) y, por ende, existe un vínculo jerárquico directo e inmediato con este último y con el titular del Ejecutivo Federal.
69. Así, este Tribunal Pleno considera que al tratarse de un órgano de la administración pública centralizada, el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad corresponde en única instancia al titular del Poder Ejecutivo, sin que se pueda consentir la colaboración por parte del Senado de la República. Tal como fue resaltado de la **jurisprudencia** de esta Corte, es **criterio reiterado** que sin disposición expresa constitucional, no puede admitirse la injerencia de otro poder en el nombramiento de los miembros de la **administración pública centralizada**. De lo contrario, se ocasionaría una ruptura en la estructura básica de división de poderes y una intromisión desproporcional en la relación jerárquica y subordinada que debe de existir entre los funcionarios propios del Poder Ejecutivo.

70. Si bien existen algunos casos en que funcionarios de la administración pública centralizada son nombrados en colaboración con el Senado de la República; a saber, los empleados superiores de Hacienda y el Procurador General de la República (artículo 89, fracciones III y IX, de la Constitución Federal), ello se debe a que lo mandata el propio texto constitucional.
71. Además, la ratificación por parte del Senado del nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad Pública tampoco resulta en una función estrictamente necesaria o indispensable para que se ejecuten de manera efectiva las facultades en materia de seguridad pública asignadas legalmente a la Secretaría de Gobernación. Por el contrario, este Pleno considera que consentir tal ratificación daría pie a una intromisión en el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo, dado que el referido comisionado es un órgano auxiliar que, como se destacó, ejerce facultades que le son propias al Secretario de Gobernación.
72. En ese sentido, si de conformidad con el citado artículo 27, fracciones XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las facultades en materia de seguridad pública federal le corresponden formal y materialmente al Secretario de Gobernación, resultaría incompatible desde el punto de vista normativo aceptar que el titular de un órgano al que se le delegan tales facultades deba ser designado en colaboración con el Poder Legislativo, cuando el propio secretario de Estado que, se insiste, detenta originalmente tales facultades, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.
73. Ahora, por lo que hace al **Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, en el proyecto de sentencia se planteaba declarar la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la parte que regulaba el nombramiento del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al actualizarse una violación constitucional al principio de división de poderes y al contenido de los artículos 89, fracción II, y 133 de la Constitución Federal.
74. En primer lugar, se proponía que no podía intervenir el Senado de la República en el nombramiento del Secretario Ejecutivo, toda vez que el artículo 17, segundo párrafo, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁸ dispone que el titular de dicho órgano operativo sería nombrado y removido libremente por el Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que resulta ser el Presidente de la República.
75. En ese sentido, se argumentó que al ser la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública una normatividad de orden nacional que aplica para todos los órdenes normativos del sistema jurídico mexicano y, por ende, tiene mayor jerarquía en términos del artículo 133 de la Constitución Federal que una ley federal, debía atenerse en estricto sentido a su contenido, a pesar de que en el precepto reclamado se implementara un procedimiento de nombramiento distinto en el que colaboraba el Senado de la República.
76. Por otro lado, como argumento secundario, en el propio proyecto también se sostuvo que de una interpretación material y funcional de la regulación del Secretario Ejecutivo, se concluía que éste pertenecía a la administración pública centralizada y, por ende, de conformidad con los precedentes de esta Suprema Corte, al no existir disposición expresa en el texto constitucional que permitiera la colaboración entre poderes para su designación y al no ser su nombramiento conjunto una función estrictamente necesaria o indispensable para hacer efectivas las facultades en materia de seguridad pública, debía declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa reclamada por violación a los artículos 89, fracción II, 90 y 133 de la Constitución Federal.

²⁸ **"CAPÍTULO III**

Del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Artículo 17.- El **Secretariado Ejecutivo** es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento del Secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos Centros.

El **Secretario Ejecutivo** y los titulares de los Centros Nacionales serán nombrados y removidos libremente por el Presidente del Consejo y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, que no tengan otra nacionalidad y estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener más de treinta años de edad;
- III. Contar con título profesional de nivel Licenciatura debidamente registrado;
- IV. Tener reconocida capacidad y probidad, así como contar con cinco años de experiencia en las áreas correspondientes a su función, y
- V. No haber sido sentenciados por delito doloso o inhabilitados como servidores públicos".

77. Lo anterior, a propuesta del proyecto, porque la existencia jurídica del Secretario Ejecutivo no podía ser ajena a alguno de los órdenes normativos del ordenamiento jurídico mexicano, bajo el presupuesto de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública del que forma parte ese órgano ejecutivo no es un órgano jurídico que goce de personalidad propia, sino un órgano de complejo de coordinación que aunque tiene referencia en el artículo 21 constitucional, se encuentra compuesto por una multiplicidad de autoridades que forman parte de sus respectivos órdenes normativos: Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.
78. Así, el proyecto asignaba por exclusión al Secretario Ejecutivo al orden normativo federal, ya que el Presidente de la República es el encargado de emitir su reglamentación interna, es el facultado para removerlo y la materialidad de sus funciones (seguridad pública) son típicas de los Poderes Ejecutivos. Consecuentemente, la colaboración entre el Ejecutivo Federal y el Senado de la República para su designación rompía enteramente la lógica de nombramientos de los funcionarios pertenecientes a la administración pública, al no existir norma constitucional expresa que estableciera algún lineamiento en contrario.
79. No obstante, sometido a votación tal razonamiento de inconstitucionalidad ante el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de octubre de dos mil catorce, se obtuvo mayoría de siete de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, en contra de los emitidos por la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.
80. En consecuencia, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de la norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de la materia, este Tribunal Pleno determinó desestimar la presente acción de inconstitucionalidad por lo que hace a la citada norma reclamada.

* * * * *

81. En suma, con fundamento en todo lo hasta aquí dicho, este Tribunal Pleno declara la invalidez de la porción normativa reclamada del artículo 27, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la parte que señala: "*El Comisionado Nacional de Seguridad y*"; dejando el artículo objetado en los siguientes términos: "*El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República*".
82. Por su parte, respecto a la porción normativa reclamada de la fracción XVI del artículo 27 de la citada ley, se reconoce su validez al ser una mera disposición de referencia (dice "*en los términos que establece el párrafo final de este artículo*"). Ello, dado que al formar parte de una facultad del Secretario de Gobernación consistente en proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional y el Secretario Ejecutivo y al haberse desestimado el planteamiento de invalidez de la ratificación del Senado de ese nombramiento del Secretario Ejecutivo, tal disposición normativa debe quedar intocada para servir de puente entre la aludida facultad del secretario y el mecanismo de nombramiento.

VIII. ESTUDIO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE COMPARECENCIA DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN ANTE COMISIONES DEL SENADO

83. Por otro lado, en el segundo y tercer concepto de invalidez, los diputados promoventes argumentaron que resultaban inconstitucionales ciertas porciones normativas de las fracciones XII y XXX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues imponen al Secretario de Gobernación el deber de presentar informes ante algunas comisiones del Senado de la República, sin que ello conste como obligación en una disposición constitucional. Para ellos, los informes sobre política criminal o seguridad nacional al Senado son competencia exclusiva del Poder Ejecutivo a través del informe anual ante el Congreso de la Unión. Además, consideran que tales normas son ambiguas, dado que la obligación se actualiza invariablemente cada seis meses, sin que exista un cambio en la política criminal o de seguridad nacional.
84. En relación con estos razonamientos, tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República niegan la violación constitucional y citan como justificación de las comparecencias el artículo 93 de la Constitución Federal. Asimismo, señalan que el fundamento para requerir la comparecencia de un secretario de Estado también se encuentra regulado en varios artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que las normas impugnadas únicamente establecen una periodicidad.

85. El texto de las porciones normativas reclamadas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el siguiente (negritas nuestras):

ARTÍCULO 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; **comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique**; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

[...]

XXX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional, **a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional**; [...]

86. Estas fracciones, en las partes impugnadas, establecen dos obligaciones cuyo contenido normativo consiste en el deber de comparecer ante distintos órganos legislativos a fin de presentar o informar aspectos relacionados con la política criminal o la seguridad nacional. El destinatario de estas normas de ejercicio obligatorio es la Secretaría de Gobernación, cuyo titular es el Secretario de Gobernación de conformidad con el citado artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
87. Así, en la parte que nos interesa, los preceptos reclamados prevén que el Secretario de Gobernación tiene la obligación de comparecer cada seis meses y para distintos fines ante las Comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado o ante la referida Comisión Bicameral. Si bien, a diferencia de la fracción XXX, la fracción XII del artículo 27 no señala de manera expresa que la comparecencia es un deber del titular de la Secretaría de Gobernación, ambas fracciones deben de interpretarse armónicamente²⁹.
88. Ahora, de un análisis de los detallados argumentos y de las normas transcritas, este Tribunal Pleno estima que son inconstitucionales ciertas partes de las porciones normativas impugnadas y, por ende, **fundados** los conceptos de invalidez; sin embargo, tal determinación no resulta de que exista una prohibición absoluta para que el Secretario de Gobernación informe a través de una comparecencia sobre política criminal o seguridad nacional al Senado de la República, sino de la desproporcionalidad de la obligación impuesta en la ley.
89. Si bien esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que los informes entre poderes deben estar expresa o implícitamente previstos en la Constitución Federal, lo regulado en las normas reclamadas no se trata meramente de un informe de una autoridad a otra, sino del caso de una comparecencia

²⁹ Es importante mencionar que el transcrito artículo 27, penúltimo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública señala que el Comisionado Nacional de Seguridad auxiliará al Secretario de Gobernación en el ejercicio de varias facultades, entre las que se encuentran las previstas en la citada fracción XII del artículo 27. No obstante, esta Suprema Corte entiende que dentro de tales presupuestos no se encuentra la obligación de comparecencia; es decir, que el Comisionado Nacional supla en la comparecencia al Secretario o que a partir de esta norma se considere pertinente hacer comparecer al Comisionado Nacional. En primer lugar, porque tal obligación es de carácter personalísimo del Secretario y, en segundo lugar, debido a que se refiere al resto de facultades previstas en tal fracción (por ejemplo, formular las políticas para garantizar la seguridad pública, coadyuvar a la prevención del delito, salvaguardar la integridad y los derechos de las personas) y no a la obligación de comparecencia. Esta interpretación es acorde con lo detallado en el artículo 5, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación vigente, el cual no fue impugnado y goza de presunción de constitucionalidad, en el cual se explicita como facultad indelegable del Secretario de Gobernación la de "comparecer en términos de las disposiciones legales ante las comisiones del Congreso de la Unión".

Además, si se aceptara que esta porción normativa de la fracción XII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la obligación del Comisionado Nacional de comparecer ante ciertas comisiones del Senado de la República al auxiliar al titular de la Secretaría de Gobernación (y consecuentemente con base en tal interpretación se permitiera requerir la respectiva comparecencia por parte del Senado), ello actualizaría un contenido inconstitucional, pues se estaría obligando a un funcionario de la administración pública centralizada a presentarse a informar sobre el ejercicio de la política criminal a un órgano de otro poder del Estado. Lo anterior, en términos de los precedentes jurisprudenciales de esta Suprema Corte citados a lo largo de la presente sentencia.

de un secretario de Estado que tiene su fundamento en el artículo 93, segundo párrafo, constitucional. En esta tónica, la declaración de invalidez es consecuencia más bien de que las citadas fracciones XII y XXX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen tanto una materia amplia de la comparecencia como una periodicidad que no tiene respaldo en el ámbito constitucional. A continuación se hará una explicación detallada de esta conclusión.

90. En primer lugar, debe destacarse que respecto a los informes entre poderes, esta Corte ha señalado en dos casos paradigmáticos que la posibilidad de aceptar "informes" entre poderes tiene que tener un respaldo expreso o implícito en la Constitución Federal. En el expediente **Varios 698/2000-PL**, fallado el veinticinco de septiembre de dos mil, el Pleno resolvió la consulta sobre el alcance del artículo 311, fracción XIV, de la Ley de Concursos Mercantiles. El artículo mencionado establecía que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles estaba obligado a rendir un informe semestral sobre el desempeño de sus funciones ante el Congreso de la Unión.
91. La conclusión a la que llegó el Pleno por unanimidad de nueve votos fue que tal obligación debía interpretarse en el sentido de que ese organismo, en su carácter de auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación (salvo la Suprema Corte), debía rendir ese informe sólo ante los Plenos de la Suprema Corte (órgano supremo jurisdiccional) y del Consejo de la Judicatura, difundiéndose públicamente para conocimiento de los interesados, entre ellos el Congreso de la Unión, al que podría enviarse copia del mismo. Con ello se contribuía a la efectividad del derecho a la información que debía ser garantizado por el Estado en los términos del artículo 6° constitucional.
92. Lo anterior, dio lugar a la siguiente tesis aislada (negritas nuestras):

INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN.

Tomando en consideración que el Poder Constituyente estableció en el artículo 49 de la Constitución, el principio de división de poderes y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos, debe inferirse que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución, como sucede expresamente respecto del deber que señala el artículo 69 al presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones del Congreso y de presentar informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país. También se previenen las obligaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de informar en asuntos específicos, a los órganos correspondientes del Poder Judicial de la Federación en juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo que deriva implícitamente de los artículos 103, 105 y 107 de la propia Constitución. También, de la misma Carta Fundamental, se desprende que los tres Poderes de la Unión deben informar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en tanto que el artículo 79 de ese ordenamiento, en su fracción I, establece: "Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión ...", y, en su penúltimo párrafo, previene que: "Los Poderes de la Unión ... facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.". Finalmente, de los artículos 73, 74 y 76 relativos a las facultades del Congreso de la Unión y de las exclusivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se infieren implícitamente obligaciones de informar a esos cuerpos legislativos respecto de cuestiones relacionadas con esas atribuciones que sólo podrían cumplirse debidamente mediante los informes requeridos, como ocurre con la aprobación de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV), y las cuestiones relacionadas con empréstitos y deuda nacional (fracción VIII del artículo 73), o del presupuesto de egresos (fracción IV del artículo 74)³⁰.

³⁰ Tesis P. CLIX/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, septiembre de 2000, página 28.

93. Posteriormente, el diez de mayo de dos mil siete, este Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 33/2006**, mencionada en el apartado anterior de la presente sentencia. En ese asunto, con base en la tesis recién citada, se sostuvo que el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica transgredía el principio constitucional de división de poderes, pues obligaba a un órgano desconcentrado de la administración pública federal, que se encuentra subordinado jerárquicamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, como lo era la Comisión Federal de Competencia Económica, a rendir un informe sobre su desempeño a un poder ajeno del que pertenecía.
94. Lo relevante de los detallados precedentes es que en los mismos se abordó el tema sobre los informes enviados de un órgano perteneciente a un poder a otro poder, **situación muy diferente al asunto que ahora nos ocupa**. En la presente acción de inconstitucionalidad no se está ante un caso de “informe” entre poderes, sino ante la obligación legal de una comparecencia de un secretario de Estado para informar al Poder Legislativo sobre la política criminal y la seguridad nacional. Así las cosas, este Tribunal Pleno concluye que los precedentes mencionados por los diputados promoventes no son enteramente aplicables a las normas reclamadas.
95. No obstante, este Tribunal Pleno considera que las porciones normativas reclamadas transgreden el principio de división de poderes tal como fue solicitado por los diputados promoventes, pues a pesar de que tiene un respaldo jurídico en el artículo 93 de la Constitución Federal —como lo argumentaron las Cámaras de Diputados y Senadores—, el cual permite las comparecencias de los secretarios de Estado ante el Congreso de la Unión, la obligación impuesta al Secretario de Gobernación es desacorde con el contenido del propio precepto constitucional.
96. Para explicar lo anterior, es necesario hacer referencia al artículo 93, segundo párrafo, de la Constitución Federal, el cual ha sido reformado en seis ocasiones³¹ desde su promulgación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete. Su texto vigente es el siguiente (negritas nuestras):

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

97. Este precepto constitucional contiene cuatro distintas facultades del Congreso de la Unión, las que se traducen a su vez en obligaciones constitucionales a diversos órganos jurídicos y cuyo ejercicio se deberá regular en la ley orgánica correspondiente y sus reglamentos. La primera facultad radica en poder requerir a los secretarios del Despacho para que den cuenta al Congreso sobre la situación de sus respectivos ramos una vez abierto el periodo ordinario de sesiones; es decir, a partir del primero de febrero de cada año o una vez presentado el informe de gobierno del Ejecutivo Federal el primero de septiembre, en concatenación con el artículo 69 de la Constitución Federal.

³¹ La primera reforma fue el treinta y uno de enero de mil novecientos setenta y cuatro (modificación en su integridad, agregando un segundo párrafo); la segunda el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete (adicionando el párrafo tercero); la tercera el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (reformando el segundo párrafo); la cuarta el dos de agosto de dos mil siete (reformando el texto de todos sus párrafos), la quinta se dio el quince de agosto de dos mil ocho (reformando el párrafo segundo y adicionando los párrafos cuarto y quinto), y la sexta y última se efectuó el diez de febrero de dos mil catorce (reformando el segundo párrafo); sin embargo, ésta aún se encuentra en *vacatio legis* hasta que entre en vigor la modificación del régimen legal de la Procuraduría General de la República a Fiscalía General, en términos del artículo décimo sexto del decreto de modificaciones constitucionales de la última fecha aludida.

98. La segunda facultad consiste en poder convocar a comparecer a varios funcionarios públicos para que, bajo protesta de decir verdad, informen a cualquiera de las cámaras sobre aspectos que les conciernen a sus ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas, siempre y cuando se reúnan los requisitos previstos en tal párrafo.
99. La tercera facultad es la posibilidad de que las cámaras del Congreso de la Unión integren comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria del Poder Ejecutivo Federal y la cuarta y última facultad reside en el poder para requerir información y documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal bajo un procedimiento preestablecido.
100. Para este Pleno, el ejercicio de tales facultades no son excluyentes, por lo que podrán realizarse simultáneamente o con motivo del mismo propósito. Sin embargo, en relación con la segunda facultad, debe destacarse que desde el texto original del artículo 93 constitucional³² se preveía la posibilidad de que los secretarios de Estado pudieran ser citados ante el Congreso para que informaran cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio relativo a su secretaría.
101. La penúltima reforma a este precepto de quince de agosto de dos mil ocho tuvo como objetivo clarificar los supuestos en los cuales, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrían convocar a ciertos funcionarios del gobierno federal, incluido a los secretarios de Estado, para que informaran, bajo protesta de decir verdad, *“cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”* (razones ya previstas desde su modificación de treinta y uno de enero de mil novecientos setenta y cuatro³³), agregando como supuesto adicional su comparecencia para que *“respondan interpelaciones o preguntas”*. Lo anterior, de conformidad con la ley del Congreso y sus reglamentos.
102. En el Dictamen de diecinueve de junio de dos mil ocho de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Estudios Legislativos Primera de la Cámara de Senadores, se modificó la propuesta original de reforma constitucional enviada por la Cámara de Diputados (sólo aducía a cambios al artículo 69 de la Constitución Federal por lo que hace al informe anual del Presidente de la República) y se señaló expresamente que debía modificarse a su vez el artículo 93 constitucional, con el objetivo de *“readecuar y ampliar las instituciones y dependencias que deberán cumplir con la obligación de informar cuando se esté discutiendo una ley o estudiando un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, ante las cámaras del Congreso de la Unión, y también facultar a las cámaras para poder convocar a los funcionarios de estas instituciones y dependencias para que respondan interpelaciones o preguntas”*.
103. La intención específica era lograr un verdadero control y equilibrio parlamentario entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a través de agregar el supuesto de pregunta parlamentaria en las comparecencias (segundo párrafo del vigente artículo 93 constitucional) y de poder requerir informes a dependencias del gobierno federal (cuarto párrafo del vigente artículo 93 constitucional).
104. Tal posición parlamentaria fue respaldada posteriormente por la Cámara de Diputados. En el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de veinte de junio de dos mil ocho se destacó expresamente que (negritas nuestras):

De la misma forma, coincidimos con el Senado en que **el informe y la pregunta parlamentaria constituyen mecanismos de control y de diálogo abierto, participativo y transparente, destinados a identificar y apreciar a las dependencias del Ejecutivo en su desempeño**, rindiendo cuentas ante el pueblo que lo eligió representado por el Congreso de la Unión.

³² Texto del artículo 93 de la Constitución Federal promulgada en 1917 (negritas nuestras): **“Artículo 93.-** Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los **secretarios de Estado** para que informen, **cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría”**.

³³ Texto del artículo 93 de la Constitución Federal, vigente a partir de su reforma de treinta y uno de enero de mil novecientos setenta y cuatro (negritas nuestras): **“Artículo 93.-** Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los **Secretarios de Estado** y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, **para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”**.

En razón de estas reflexiones, nos pronunciamos por la modificación del texto constitucional en los términos sugeridos, tanto para establecer la obligación del presidente de la república de rendir el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país por escrito, sin requerir de su asistencia a la sesión ordinaria de apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, así como para **sumar mecanismos de diálogo y rendición de cuentas efectivos, que aseguren el correcto ejercicio del mandato encomendado al Ejecutivo, como son el análisis del informe, la pregunta parlamentaria y la comparecencia bajo protesta de decir verdad.**

105. Así las cosas, se considera que los supuestos de comparecencias previstos en el párrafo segundo del artículo 93 de la Constitución Federal tienen como finalidad una rendición de cuentas entre poderes y un equilibrio entre los mismos. No obstante, debe destacarse que de tal objetivo no se deriva que la intención del Poder Constituyente Permanente haya sido dejar en pleno y absoluto albedrío de las Cámaras del Congreso de la Unión decidir sobre los supuestos y razones para requerir la comparecencia de ciertos funcionarios públicos.
106. Para este Tribunal Pleno, el texto constitucional del artículo 93, segundo párrafo, establece expresamente los límites y alcances de la referida facultad para convocar a comparecer a los titulares de determinados órganos jurídicos de la administración pública, imponiendo a su vez que tales atribuciones deberán ser desarrolladas únicamente en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos³⁴, así como en el Reglamento de la Cámara de Diputados³⁵ y en el

³⁴ Las normas de la ley relevantes sobre las facultades del artículo 93 de la Constitución Federal son las siguientes (negritas nuestras):

“TITULO SEGUNDO

De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados

[...]

ARTICULO 45.

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República.

4. Las **comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia.** Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o **solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión.** Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el Secretario del Despacho o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. **Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.**

[...]

TITULO TERCERO

De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores

ARTICULO 98.

1. Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, **entrevistarse con los servidores públicos,** quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

[...].”

³⁵ Las normas relevantes del reglamento sobre las facultades del artículo 93 de la Constitución Federal son las que siguen (negritas nuestras):

“CAPITULO V

La Pregunta Parlamentaria en el Pleno

Artículo 129.

1. El Pleno podrá solicitar información a los servidores públicos enunciados en el artículo 93 constitucional, mediante pregunta parlamentaria por escrito.

[...]

Artículo 158.

1. Para el cumplimiento de sus tareas, las comisiones ordinarias de dictamen deberán realizar las siguientes actividades:

[...]

VIII. Elaborar el acuerdo para solicitar la comparecencia de servidores públicos, invitaciones a reuniones de trabajo o encuentros, para solicitarles información, opinión o aclaración sobre asuntos que sean competencia de la comisión;

[...]

Artículo 163.

1. La revisión y análisis del informe del estado que guarda la Administración Pública Federal, que presente el Titular del Poder Ejecutivo Federal, y los que, en su caso, presenten los servidores públicos enunciados en el artículo 93 de la Constitución, se sujetará a lo siguiente:

[...]

III. La comisión podrá solicitar la comparecencia de los funcionarios públicos enunciados en el artículo 93 de la Constitución, quienes comparecerán bajo protesta de decir verdad y podrán ser sujetos de interpelación, ante la propia comisión;

IV. La comisión podrá solicitar mayor información a los servidores públicos enunciados en el artículo 93 de la Constitución, que se correspondan con las materias de su competencia, mediante la pregunta parlamentaria, y

[...]

Sección Décima Octava

La Pregunta Parlamentaria en Comisiones

Artículo 201.

1. Las comisiones podrán solicitar información a los servidores públicos enunciados en el artículo 93 constitucional, mediante pregunta parlamentaria por escrito.

[...].”

Reglamento del Senado de la República³⁶. Lo anterior, pues si bien la reforma constitucional tuvo como intención buscar un diálogo parlamentario entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, no debe perderse de vista que tal medida debe de armonizarse con el principio de división de poderes.

107. Por lo tanto, para esta Corte, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 93 constitucional, los secretarios de Estado, el Procurador General de la República, los directores y administradores de las entidades paraestatales y los titulares de los organismos autónomos podrán ser convocados a comparecer ante alguna de las Cámaras (Pleno o comisiones) del Congreso de la Unión, siempre y cuando se cumplan tres condiciones de aplicación de conformidad con los lineamientos constitucionales que siguen.

- a) La primera condición de aplicación para el ejercicio de la facultad se da cuando las cámaras del Congreso de la Unión se encuentren durante el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal. El Pleno de alguna de las cámaras o sus comisiones (ordinarias o especiales, de jurisdicción o de investigación) podrán requerir la comparecencia de los citados funcionarios de la administración pública federal a fin de que otorguen información en el propio seno del Pleno o de la comisión, con la limitante de que la iniciativa, proyecto, decreto o minuta de ley que se esté analizando, discutiendo o dictaminando se encuentre directamente vinculada con las facultades legales del respectivo funcionario.
- b) La segunda condición de aplicación consiste en que en las Cámaras del Congreso de la Unión se “estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”. Para esta Suprema Corte, cuando el texto constitucional habla de “negocio”, se refiere al ejercicio del resto de las facultades de la Cámara de Diputados y de Senadores previstas, entre otros, en los artículos 73, 74, 76 y 77 de la Constitución Federal, que no se ejecuten a través del procedimiento de trámite legislativo de una ley.

En otras palabras, se podrá requerir la comparecencia de los funcionarios señalados en el artículo 93, párrafo segundo, constitucional, cuando el Pleno o la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores o Diputados realice actividades que vayan a derivar en el ejercicio de sus facultades decisorias, de investigación, información, control evaluatorio o de opinión. Por ejemplo, se podrá solicitar la comparecencia del Secretario de Defensa a fin de que aporte información al Pleno del Senado o a la comisión correspondiente para obtener información con el objetivo de autorizar o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, en términos del artículo 76, fracción III, de la Constitución Federal.

- c) La tercera condición de aplicación es que la comparecencia derive de la necesidad de que el respectivo funcionario responda de manera presencial a interpelaciones o preguntas del Pleno o de los integrantes de alguna comisión de la Cámara de Diputados y Senadores. Para este Tribunal Constitucional, el ejercicio de esta facultad debe ser limitativo y restringido a que las interpelaciones o preguntas estén relacionadas directamente con las competencias y facultades del funcionario público convocado.

³⁶ Las normas relevantes del reglamento sobre las facultades del artículo 93 de la Constitución Federal son las que siguen (negritas nuestras):

“CAPITULO TERCERO

DE LOS INFORMES, LAS COMPARECENCIAS Y LAS PREGUNTAS PARLAMENTARIAS

Artículo 266

1. En el ejercicio de las funciones de control de las cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de su competencia el Senado recibe, analiza y se pronuncia respecto de los informes de los entes públicos a los cuales la Constitución y las leyes imponen la obligación de presentarlos.

2. El Senado también ejerce atribuciones de control mediante preguntas por escrito al Presidente de la República o **comparecencias de los servidores públicos que prevén los artículos 69 y 93 de la Constitución, sea para informar o para responder preguntas e interpelaciones.**

3. Las preguntas tienen por objeto obtener información sobre un tema específico, o bien ampliarla, para el análisis de un informe, la discusión de una ley o el estudio de un asunto.

4. La interpelación tiene como objeto obtener de un servidor público compareciente la explicación sobre políticas de interés general.

Artículo 270

1. **En el contexto del informe presidencial, el Senado puede convocar a comparecer a los servidores públicos obligados para que informen o respondan preguntas o interpelaciones, bajo protesta de decir verdad. Asimismo, puede hacerlo para el análisis de leyes o de asuntos referidos a los respectivos ramos o actividades de dichos servidores.**

2. **En el caso de las preguntas e interpelaciones, también pueden hacerse por escrito, en los términos del cuarto párrafo del artículo 93 de la Constitución.**

[...]

Artículo 271

1. **Cuando por acuerdo del Pleno deben comparecer servidores públicos conforme al artículo 93 de la Constitución, la comunicación oficial del Senado señala si la comparecencia es ante el Pleno o en comisiones y el objeto de la reunión,** anexando, en su caso, la documentación concerniente al asunto que se examine en la comparecencia.

2. Los servidores públicos pueden enviar previamente documentos e información útil para el desarrollo de la comparecencia.

3. De ser el caso, con el citatorio se envían a los comparecientes las preguntas e interpelaciones que los senadores, en lo individual o en grupo, entregan previamente a la Mesa, sin menoscabo de que durante la comparecencia formulen otras preguntas o interpelaciones”.

108. El elemento común de estas tres condiciones de aplicación, a juicio de esta Suprema Corte, es que la decisión de convocar a comparecer a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, derive de un acuerdo parlamentario de las distintas fracciones políticas presentes en el Pleno de las cámaras o de las comisiones.
109. Lo antepuesto, se insiste, debido a que las razones para convocar a comparecer a los ya citados funcionarios del Gobierno Federal, incluido al Secretario de Gobernación, son estrictas, delimitadas y deben ejercerse tomando en cuenta la necesaria armonización con el principio de división de poderes. Por lo tanto, la condición implícita que se considera presente en el ejercicio de la facultad establecida en el artículo 93, segundo párrafo, de la Constitución Federal, radica en la necesidad de que la solicitud por parte de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión provenga de una decisión colegiada en la que se tomen en cuenta los diversos puntos de vista de los integrantes parlamentarios sobre la pertinencia de convocar o no a un funcionario del Poder Ejecutivo, por lo que una obligación irrestricta de comparecencia resultaría en una violación al artículo 49 constitucional.
110. Ahora, si bien el propio texto constitucional establece que esta facultad para convocar a comparecer a los multicitados funcionarios públicos debe regularse en la ley orgánica del Congreso de la Unión y en sus reglamentos, ello no implica que esta Corte se encuentre impedida para estudiar la validez de los mecanismos o métodos para ejercer tal facultad.
111. Así las cosas, con fundamento en lo explicado hasta este momento, este Tribunal Pleno estima que resulta inconstitucional la tercera porción normativa de la fracción XII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por transgredir el principio de división de poderes, al establecer la obligación del Secretario de Gobernación de *“comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado de la República para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique”*.
112. La inconstitucionalidad deviene, en primer lugar, toda vez que se establece una obligación irrestricta que no tiene sustento en la detallada facultad de las Cámaras del Congreso de la Unión prevista en el artículo 93, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Como se recalcó, para este Tribunal Pleno es un requisito imprescindible que la decisión de convocar a comparecer a un secretario de Estado provenga de un acuerdo parlamentario, precisamente con el objetivo de justificar mediante una decisión colegiada de las distintas posiciones políticas su incidencia en el ámbito de facultades de un órgano jurídico de otro poder. **La norma reclamada, por el contrario, prevé una obligación irrestricta y sujeta a una periodicidad preestablecida.**
113. Asimismo, se considera que si bien las cámaras del Congreso de la Unión tienen facultades para convocar a cierto funcionario público, ello se delimita a ciertas condiciones de aplicación que no guardan una estricta relación con el contenido de la porción normativa sujeta a escrutinio. Ni se está ante la presencia de un caso de interpelaciones o preguntas parlamentarias o del trámite legislativo de una ley, ni tampoco se actualiza por el estudio de un “negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.
114. Como se adelantó, la convocatoria para comparecer con fundamento en la segunda condición de aplicación del artículo 93, segundo párrafo, constitucional, está restringida a que se realice en el ejercicio de una facultad propia de la Cámara de Diputados o de Senadores. En ese sentido, el deber impuesto en la tercera porción normativa de la fracción XII del artículo 27 reclamada es tan amplio que este Tribunal Pleno no advierte una vinculación directa con la ejecución de alguna facultad constitucional de las cámaras del Congreso de la Unión ajena a la efectuada durante el proceso de creación normativa; es decir, el deber legal no tiene un sustento constitucional.
115. Por otro lado, también es inconstitucional la porción normativa impugnada de la fracción XXX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por violar el principio de división de poderes. En esta fracción se señala que el Secretario de Gobernación deberá *“[i]nformar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional, a través de una comparecencia semestral ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley General de Seguridad Nacional”*.

116. Al igual que en la norma anterior, se considera inconstitucional la segunda parte de la citada fracción pues **impone una obligación irrestricta de comparecencia sin acuerdo previo y sujeta a un plazo**, lo cual es inviable desde el punto de vista constitucional. Igualmente, no es claro bajo cuál condición de aplicación del artículo 93, párrafo segundo, constitucional se fundamenta el aludido deber legal del Secretario de Gobernación.
117. Sin embargo, únicamente se declara la invalidez de la porción normativa que dice “*a través de una comparecencia semestral ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley General de Seguridad Nacional*”³⁷, tal como lo solicitaron los diputados promoventes, pues la primera parte de la transcrita fracción XXX del mencionado artículo 27 servirá como base legal para que el Secretario de Gobernación informe al Poder Legislativo sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional de conformidad con los diversos supuestos constitucionales de colaboración entre poderes, como puede ser la pregunta parlamentaria en términos del artículo 93, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

IX. EFECTOS DE LA SENTENCIA

118. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que señalan:

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

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

119. La declaratoria de invalidez de las citadas porciones normativas del artículo 27, fracciones XII, XXX y último párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tienen efectos generales y surtirán su vigencia a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.
120. En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 27, párrafo último, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa que dice “*el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad*”.

³⁷ Las normas relevantes de la Ley General de Seguridad Nacional sobre este punto son las que sigue (negritas nuestras):

**“TÍTULO CUARTO
DEL CONTROL LEGISLATIVO
CAPÍTULO ÚNICO**

Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.

Artículo 57.- La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;

II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;

III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;

IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;

V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;

VI. Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;

VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;

VIII. Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y

IX. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

Artículo 58.- En los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo, deberá rendir a la Comisión Bicameral un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.

La Comisión Bicameral podrá citar al Secretario Técnico para que explique el contenido del informe.

Artículo 59.- Los informes y documentos distintos a los que se entreguen periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos.

En todo caso, omitirán cualquier información cuya revelación indebida afecte la Seguridad Nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. Para tal efecto, ningún informe o documento deberá revelar información reservada.

Artículo 60.- La Comisión Bicameral deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban”.

TERCERO. Se reconoce la validez de la fracción XVI del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa impugnada que dice “*en los términos que establece el párrafo final de este artículo*”, en términos del apartado VII de la presente sentencia.

CUARTO. Se declara la invalidez de la fracción XII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa que señala “*comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique*”; y de la fracción XXX del mismo artículo, en la porción normativa que establece “*a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional*”, en términos del apartado VIII de la presente sentencia.

QUINTO. Se declara la invalidez de la porción normativa del párrafo último del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que indica: “*El Comisionado Nacional de Seguridad y*” en términos del apartado VII de la presente sentencia.

SEXTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la delimitación de la materia de estudio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, respecto de la propuesta del apartado VII, consistente en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo último, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa que señala “*el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad*”. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Pérez Dayán y Presidente Silva Meza votaron en contra. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho de formular voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento anterior al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del apartado VII, consistente en reconocer la validez del artículo 27, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa que indica “*en los términos que establece el párrafo final de este artículo*”.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del apartado VIII consistente en, por un lado, declarar la invalidez del artículo 27, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa que indica “*comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique*” y, por otro lado, declarar la invalidez del artículo 27, fracción XXX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa que cita “*a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional*”.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del apartado VII, consistente en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo último, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa que señala "El Comisionado Nacional de Seguridad y". Los señores Ministros Pérez Dayán y Presidente Silva Meza votaron en contra. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a las sesiones de veintiuno y veintitrés de octubre de dos mil catorce por licencia concedida.

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

El Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos en Funciones, **Marco Antonio Cepeda Anaya.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de veintitrés de octubre de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/2013. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de enero de dos mil quince.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO DEL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2013 PROMOVIDA EN CONTRA DE DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Tema del voto: ¿El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública pertenece a la administración pública federal centralizada?

Diputados y Diputadas integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión promovieron la acción de inconstitucionalidad 1/2013¹ en contra de las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diversos temas, pero en este voto únicamente me referiré al tema enunciado.

El voto aclaratorio se refiere a la desestimación que se hizo en la acción de inconstitucionalidad respecto a la impugnación del último párrafo del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal², respecto de la regulación del nombramiento del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El proyecto propuesto sostenía que aunque no se advertía de manera expresa una norma con rango legal que asignara al Secretario Ejecutivo al orden normativo federal y, en particular, al Poder Ejecutivo, estimaba que dada su función y facultades dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debía concebirse materialmente como un órgano de la Administración Pública Federal.

¹ Esta acción se discutió por el Tribunal Pleno en sesiones públicas de veintiuno y veintitrés de octubre de dos mil catorce, fallándose en la última de éstas.

² El artículo 27, último párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece:

"Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

El Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República".

Así, el proyecto, utilizaba tres argumentos como fundamento:

- 1) Facultad reglamentaria sobre el secretariado.
- 2) Materialidad de las funciones asignadas
- 3) Función de designación y remoción

En mi opinión, ninguno de estos tres argumentos resultaba convincente. El sistema nacional es un sistema de coordinación de los tres niveles de gobierno directamente establecido en el artículo 21 de la Constitución Federal³. La coincidencia entre los órganos que lo componen con alguno de los Poderes de la Unión no hace que su naturaleza jurídica sea la misma. La coincidencia orgánica no genera la coincidencia funcional, es la función la que determina la competencia del órgano y no a la inversa. Esto significa que el Presidente de la República como órgano del Sistema Nacional de Seguridad Pública funciona como órgano del propio sistema y no como órgano de la administración pública federal centralizada, es la ley del sistema la que hace coincidente que sea el mismo Presidente el que realiza las funciones dentro del sistema, pero esto no hace que el sistema, ni sus órganos sean parte de la administración pública federal centralizada.

Los sistemas nacionales son herramientas del federalismo para coordinar a los distintos niveles con el fin de conseguir objetivos específicos y llevar a cabo políticas públicas con una orientación homogénea. Los sistemas nacionales no son todos idénticos y se emplean en sistemas competenciales de distinta naturaleza. Si bien siempre se requiere que las competencias de los tres niveles sean concurrentes, esta concurrencia puede estar establecida directamente en la Constitución Federal, o ser parte de las distribuciones delegadas al legislador ordinario a través de una Ley General, como en el caso del Sistema Nacional de Salud.

En este orden de ideas, el poder de reglamentación del secretariado es una atribución del presidente del sistema, pero no una atribución del Presidente de la República, asimismo, la coincidencia de una cierta jerarquía o funcionalidad interna del secretariado por vía de este reglamento no lo convierten en parte de la administración pública federal centralizada. Lo mismo puede decirse de la facultad de designación y remoción, esto claramente indica la subordinación al secretario ejecutivo al presidente del consejo, pero en ningún momento, traslada esta subordinación al Presidente de la República, cuya coincidencia personal está así establecida por la Ley de la materia.

Finalmente si bien el proyecto destacaba la discrepancia de contenido entre el artículo 17, segundo párrafo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal, no analizaba esta discrepancia ya que previamente había propuesto declarar fundado el argumento por pertenencia del secretario ejecutivo a la administración pública federal centralizada. Para mí, esta discrepancia era justamente la razón por la que debía declararse fundado el concepto e invalidar la porción normativa relativa. El que exista una Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública genera una especialidad o reserva de fuente para la regulación de esta cuestión.

Por estas razones me parece que el mecanismo de designación del Secretario Ejecutivo debe regularse únicamente en el artículo 17 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y suprimirse la porción normativa que lo menciona en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto aclaratorio formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia de veintitrés de octubre de dos mil catorce dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/2013. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de enero de dos mil quince.- Rúbrica.

³ "Artículo 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

(...)

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines".