

INICIATIVA DEL SEN. ISMAEL HERNÁNDEZ DERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES XII Y XXX Y EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

EL SUSCRITO, ISMAEL HERNÁNDEZ DERAS, SENADOR DE LA REPÚBLICA, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL DE LA LXIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOSMEXICANOS Y EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, y 164 y 169 DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, SOMETO A CONSIDERACIÓN DEL PLENO DE LA CÁMARA DE SENADORES, LA SIGUIENTE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LAS FRACCIONES XII, XXX Y EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CON BASE EN LA SIGUIENTE:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye la norma que establece las bases de organización de la forma de gobierno democrático de los Estados Unidos Mexicanos. Es el instrumento normativo que asigna a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las diferentes responsabilidades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encomienda al Poder Ejecutivo.

La norma constituye una base esencial del Estado de derecho, pues señala, con precisión, los límites de las responsabilidades de los encargados de despacho y titulares de las entidades del sector paraestatal conforme a la ley. Dichos enunciados son la base de su esfera de actuación y responsabilidad pública ante la sociedad: los servidores públicos no pueden ir más allá de lo estrictamente señalado por la ley, ni pueden ser responsables de aquello que no constituya su función pública.

Con el desarrollo hacia sociedades más complejas, la Administración Pública de todo orden de gobierno ha debido adaptarse a los desafíos que presenta la gobernabilidad democrática y la dinámica economía y social, en un contexto en el que, lo social, tiene como cimiento un orden jurídico basado en su cabal legitimidad. Por ello, en congruencia con la modernización social y con base en un procedimiento legal legitimado socialmente, los poderes Legislativo y Ejecutivo han modificado el universo de instituciones que conforman el Estado, con la finalidad de conferirle regularidad a la relación entre gobernantes y gobernados, a través de organismos con diferente naturaleza jurídica para atender los asuntos de interés público, como son, organismos centralizados, desconcentrados, descentralizados y órganos con autonomía constitucional respecto de los poderes públicos.

Este fue el propósito del paquete de reformas a la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 2 de enero de 2013, en la cual quedaba de manifiesto el diseño de modernización institucional del nuevo gobierno, en términos de sus proyectos de política pública. Dicha propuesta contenía, entre otros elementos, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, el traslado de sus responsabilidades a la Secretaría de Gobernación, así como la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria y la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Sin duda, se trataba de un complejo proceso de transformación que atendía una visión distinta para instrumentar la política pública del Estado en materia de seguridad. El Licenciado Enrique Peña Nieto, siendo Presidente electo, comentó en aquella ocasión que la propuesta consistía en que “la Secretaría de Gobernación asuma la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad Pública, también la conducción de las políticas en materia de seguridad interior, prevención del delito y del sistema penitenciario; la de desarrollar tareas de vigilancia fronteriza y de protección

civil, la de ejercer el mando sobre la Policía Federal y la auxiliar y coordinar las políticas e instancias de información de seguridad nacional y criminal”.

La propuesta incluyó también modificaciones a la Secretaría de Desarrollo Social, a la Secretaría de la Función Pública, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y otras modificaciones significativas en la perspectiva de la modernización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Especial mención tiene la creación de la Comisión Nacional de Seguridad, entidad que, desde el ámbito de actuación de la Secretaría de Gobernación, tendría a su cargo la propuesta y desarrollo de acciones para garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes, entre otras atribuciones.

Durante el debate legislativo de la propuesta iniciada por legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados, en noviembre de 2012, se aprobó con la discusión de los artículos 2, 10, 25, 27, 31, 32, 37 y 41, y, una vez consensado y aprobado, el Proyecto de Decreto fue remitido a la Cámara de Senadores para su estudio y dictamen. En el Senado de la República, en uso de sus facultades constitucionales de cámara revisora, el proyecto de decreto fue objeto de varias modificaciones a la propuesta original aprobada en la Cámara de Diputados, precisamente a las que hace referencia la presente iniciativa y que se transcribe a continuación, a efecto de precisar el objeto de la misma:

Texto minuta aprobada en la Cámara de Diputados	Modificación aprobada en el Senado de la República
<p>Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>...</p> <p>XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad interior 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; coadyuvar a la prevención del delito; proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;</p>	<p>Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>...</p> <p>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;</p>
<p>XXX. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional; (Se elimina)</p>	<p>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</p>

	artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional.
[Último párrafo del artículo 27:] Si referencia en el texto original	[Último párrafo adicionado al artículo 27:] 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.

Es de señalarse que el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional, establece una Comisión Bicameral de control y evaluación integrada por tres legisladores de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión. Dicha comisión tiene diferentes atribuciones, como la de solicitar informes, conocer la agenda anual de riesgos, recibir informes del secretariado ejecutivo de seguridad nacional y conocer los acuerdos de cooperación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, entre otras. Los integrantes de la Comisión del Congreso quedan obligados a resguardar la información y documentación que reciban.

Las modificaciones a la minuta se llevaron a cabo bajo ese espíritu de control y evaluación del Poder Legislativo, a las acciones de seguridad a cargo de las instituciones del Estado, aunque, desde el inicio del debate en comisiones y en tribuna, las reformas al artículo 27 representaban, para algunos senadores, enunciados que sobre-regulaban la función legislativa del control y la cooperación entre poderes públicos. Sin duda, la seguridad nacional constituye un tema relevante de interés público, sin embargo, hay elementos que, por disposición constitucional, han sido y continúan siendo una responsabilidad del Ejecutivo conforme lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales tiene que rendir cuentas en un marco de transparencia y respeto a los derechos humanos. Asimismo, también la Constitución establece las bases de aquellas entidades que, bajo formatos determinados, presentaran informe a los órganos de control del Poder Legislativo.

El 11 de diciembre de 2012 fue aprobada en el Senado de la República la minuta con modificaciones y fue turnada a la Cámara de Diputados para los efectos del apartado E del Artículo 72 constitucional. La Cámara de Diputados se allanó a los cambios realizados por el Senado, no obstante, tres grupos parlamentarios fijaron postura en el sentido de ratificar las modificaciones con la finalidad de no detener el proceso legislativo ni el proyecto de diseño institucional del nuevo gobierno. Sin embargo, la representación de los grupos señalados, dejaron claro la intención de interponer una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre lo que, en su opinión, significaba una invasión de las competencias del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, al pretender la ratificación de nombramientos y regular comparecencias desde un ámbito normativo que no les parecía apropiado.

El 17 de enero de 2013, diputadas y diputados integrantes de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión 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 2 de enero de 2013.

En los artículos reclamados, se cuestionaba el conjunto de obligaciones que se imponen al titular de la Secretaría de Gobernación para comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública del Senado de la República, para presentar la política criminal y dar seguimiento a la misma, así como ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional para informar sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional; en el texto se especificó la improcedencia de que la Secretaría de Gobernación, además de ser 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 y ambos designados por el Ejecutivo Federal, además fueran ratificados por el Senado de la República.

En los alegatos respecto de la fracción XII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los legisladores sostuvieron que resultaba violatoria de 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. El artículo 69 constitucional dispone que únicamente corresponde al Presidente de la República presentar estos informes, al rendir sobre el estado que guarda la administración pública conforme al artículo 69 constitucional.

En relación con el contenido de la fracción XXX del mismo artículo, los demandantes señalaron que resultaba contrario a lo dispuesto en los artículos 49, 69, 89, fracción VI, 90 y 93 de la Constitución Federal, ya que imponen al titular de la Secretaría 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.

Así mismo, en la impugnación del último párrafo del artículo 27, los legisladores señalaron las características y requisitos que deben reunirse desde el marco constitucional, a efecto de que los nombramientos que haga el titular del Ejecutivo, estén en la lógica del control de la constitucionalidad, mediante la intervención de un órgano del Congreso de la Unión, en este caso, de la Cámara de Senadores, para su ratificación. El principio argumentativo señala que, tanto el Comisionado Nacional de Seguridad como el Secretario Ejecutivo del Sistema son servidores públicos de la administración pública centralizada y, por ese hecho, su nombramiento corresponde al titular del Ejecutivo Federal sin la intervención de ningún otro órgano. La naturaleza jurídica de las entidades que presidirían, no corresponde a entidades descentralizadas o de autonomía constitucional o nombramientos expresamente señalados en la Constitución, por lo cual resulta improcedente someterlos a un procedimiento de ratificación por parte de Senado de la República.

El 23 de octubre de 2014, el Tribunal Pleno emitió la resolución [*] de inconstitucionalidad 1/2013 en los siguientes términos [*]:

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".*

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.

Conforme a la resolución emitida por Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta evidente la necesidad de ajustar el cuerpo normativo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en las fracciones XII, XXX y último párrafo del artículo 27, con la finalidad de que sus enunciados expresen con certeza jurídica la delimitación de las atribuciones de los servidores públicos responsables de la política pública en materia de seguridad, en este caso, en su relación con el Poder Legislativo.

Con base en las anteriores consideraciones y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 8, numeral 1, y 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

“PROYECTO QUE REFORMA LAS FRACCIONES XII, XXX Y EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGNÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman las fracción XII, XXX y el último párrafo del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

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

I. a XI. ...

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; 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. a XXIX. ...

XXX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional;

XXXI. a XLIII. ...

...

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública será nombrado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República.

TRANSITORIO.

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

A T E N T A M E N T E

SENADOR ISMAEL HERNÁNDEZ DERAS

[*] Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015 , Tomo I , página 894.

[*] Resolución Publicación Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2015 y la Segunda Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2015.

S I L