



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

Cd. Victoria, Tamps. a 24 de agosto del 2022

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: Lic. Olivia Lemus

C.C.

**MAGISTRADAS y MAGISTRADOS QUE INTEGRAN EL
PLENO DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL
ESTADO DE TAMAULIPAS EN FUNCIONES DE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
P R E S E N T E.**

Lic. Olivia Lemus, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, personalidad que acredito con Decreto número LXIII-395, mediante el cual se designa a la suscrita como Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas expedida por el Congreso del Estado de Tamaulipas; con domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en la avenida Familia Rotaria (Hombres ilustres) número 416 de la colonia Doctores de Ciudad Victoria, Tamaulipas, designando a su vez como delegada en términos de lo señalado en el artículo 68, numeral 2 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Tamaulipas a la C. Lic. Susana Hernández Enciso, con cédula profesional número 2672521, que la acredita como Licenciada en Derecho; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con la facultad prevista en la fracción XIV del artículo 8 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, 66 fracción V de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Tamaulipas, promuevo DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD en los términos que a continuación se exponen:

I. Nombre de quien promueve.

Olivia Lemus, en mi calidad de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas.

II. Nombre y domicilio del órgano que haya emitido y promulgado la disposición general impugnada.

a) **El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas**, como órgano emisor, quien tiene su domicilio ubicado en Boulevard Praxedis Balboa, número 3100, Parque Bicentenario, C.P. 87083, en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

b) **El Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas**, como órgano que promulgó, quien tiene su domicilio en el Palacio de Gobierno, ubicado en Calle 15 y 16 Juárez, tercer piso, C.P. 87000, en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

III. Norma cuya invalidez se demanda y el medio oficial en que se hubiere publicado.

Decreto 65-183, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

IV. Fecha de publicación de la norma impugnada.

- Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, Edición Vespertina, Extraordinario Número 11, de fecha viernes 01 de julio de 2022.

V. Preceptos constitucionales que se estimen violados.

Los artículos 1, 6, 21, 41 párrafo primero, 73 fracción XXIII, 115 primer párrafo y bases III, inciso h) y VII, 116 párrafos primero y segundo, 120 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 19 Bis, 59

fracción III, 91 fracciones II, III y XVII, y 136 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Sin que sea ocioso mencionar que a su vez se trasgrede la normativa convencional establecida en los artículos 1, 2 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la obligación del respeto a los derechos humanos que le corresponde al Estado, así como 2 y 5 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos.

VI. Derechos Humanos que se estiman violentados.

- Derecho de seguridad jurídica
- Derecho de acceso a la información pública con relación al principio de máxima publicidad.
- Derecho a la seguridad pública
- Principio de legalidad.
- Principio pro persona.
- Principio de progresividad.

VII Competencia del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas y 2 de la ley de Control Constitucional del Estado de Tamaulipas, corresponde al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, conocer las acciones de inconstitucionalidad previstas en dicha ley en el artículo 4 inciso a), así como el 65 del mismo ordenamiento. Toda vez que se solicita la invalidez del Decreto 65-183, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

VIII. Legitimación activa de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, para promover la acción de inconstitucionalidad.

Artículo 113 fracción II de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, 8 fracción XIV de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, así como el 10 de su Reglamento y 66 fracción V de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Tamaulipas.

IX. PREÁMBULO.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, en términos de lo dispuesto por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en específico en el artículo 126 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, constituye un organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico en el Estado de Tamaulipas. Y es precisamente en cumplimiento de su objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos fundamentales que a través de las facultades que el orden constitucional le reconoce, que busca la defensa de los mismos frente a las vulneraciones en que incurrir las autoridades por un inadecuado ejercicio de sus facultades o por la inexistencia de las mismas.

Actualmente en el Estado de Tamaulipas en materia de seguridad pública, resulta preocupante los índices de violencia de tipo criminal que han sido perpetrados y que son de conocimiento público, la necesidad de proporcionar a la población niveles mínimos de seguridad, que permitan cierta normalidad en su existencia cotidiana y en algunas ocasiones la falta de capacidad y recursos en las instituciones policiales, la nula o deficiente planeación y coordinación entre las mismas, ello ha tenido como resultado que se presenten violaciones a los derechos fundamentales de las personas, por parte de elementos de algunas autoridades policiales que se apartaron del cabal y debido cumplimiento de su deber y que han sido señaladas dentro de las distintas recomendaciones emitidas por este Organismo y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta situación hace propensa la comisión de detenciones arbitrarias, casos de tortura u otros delitos relacionados con la actividad policial.

Esta Comisión ha sido tajante en su postura, en cuanto a que la atención a los problemas de seguridad que enfrenta actualmente el Estado, debe emprenderse bajo un enfoque integral y no parcial, que, parta de una lógica preventiva, más que reactiva, y se ocupe del conjunto de factores que generan o propician las actividades delictivas, así como del desarrollo de capacidades y recursos para la efectiva persecución de las actividades ilícitas por parte de las autoridades competentes para ello, con pleno respeto a los derechos humanos.

Este Organismo en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 113 fracción II de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, tiene la obligación de realizar un análisis de las leyes, decretos y actos de autoridad que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte. En otras palabras, la Comisión tiene la facultad constitucional de hacer del conocimiento de éste H. Tribunal los temas de constitucionalidad en materia de derechos humanos, para que, en la vía de acción de inconstitucionalidad realice un control abstracto de las normas, con la finalidad de garantizar el respeto a los derechos que son inherentes a la dignidad de las personas y actuar en consecuencia contra las normas que se estime transgresoras de derechos humanos y donde ese máximo Intérprete de nuestra Constitución Estatal, después de un acucioso estudio y análisis determine si las mismas los vulneran, fortalece la vigencia misma de los derechos fundamentales en nuestro Estado, pues de este modo se revisa la congruencia de las normas con el marco constitucional y convencional puesto que, sin la actuación de todos dentro del marco de la ley, no puede haber valores básicos que respetar. No sería posible que la justicia exista si no hay seguridad jurídica que la proteja.

De esta manera, no resulta sorpresivo que la sociedad manifieste su inquietud ante expresiones normativas de ese tipo, y es misión de este Organismo Autónomo dar cabida a esas inquietudes a través de este medio abstracto de control de constitucionalidad, donde se puede hacer una valoración de la ley.

Esta Comisión consciente del papel de este H. Tribunal pone el tema en conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Aunado a ello no obsta el hecho de mencionar que ya la desapercibido que nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto temas tan trascendentales como el que ahora se pone de manifiesto. Como punto de partida, debe precisarse que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por Leonel Godoy Rangel y otros Diputados Federales, miembros de la LVI Legislatura, en contra del artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional

de Seguridad Pública, determinó que es un valor esencial, latente en la Constitución Federal, que los órganos del poder público, en sus tres niveles de gobierno, otorguen a todos los gobernados seguridad jurídica, es decir, la garantía de que su persona, bienes y derechos, no sufrirán ataques violentos de terceros, garantizándoles para ello, protección y reparación. Así mismo ese Tribunal reconoció que *resulta inadmisiblemente constitucionalmente sostener un criterio que favorezca la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de brindar seguridad a la sociedad, pueden vulnerar los derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental*. Conviene recordar que, tal y como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado, resulta una idea generalizada en la resolución de los asuntos de los tribunales que las leyes no constituyen diccionarios y este se convierte en un argumento que se utiliza *frecuentemente* cuando lo que se cuestiona es la falta de definiciones, de ahí que los derechos de legalidad y seguridad jurídica resultan afectados y en consecuencia van en perjuicio de los gobernados, como se puede derivar en el siguiente criterio:

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.”* Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, p. 793, Materia: Constitucional, del rubro y textos.

Debe enfatizarse que el escrutinio de constitucionalidad que se realice del acto que se reclama, se deberá de tomar en cuenta el nuevo parámetro de regularidad

constitucional en materia de derechos humanos derivado de la reforma constitucional de la materia acaecida en el año 2011.

Como la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, las normas jurídicas deben ser acordes con los mismos y la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen ahora el *parámetro de control de regularidad constitucional*, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En otras palabras, el análisis de la constitucionalidad de las normas que se impugnan, debe realizarse a la luz de las reformas constitucionales de fecha 6 y 10 de junio de 2011, mismas que representaron un cambio de paradigma tanto en el ámbito constitucional como en el diverso jurisdiccional. Lo anterior fue refrendado en la expedición de los Acuerdos Generales números 9/2011 y 12/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la décima época del Semanario Judicial de la Federación y las bases de la misma.

En ese sentido y dada la trascendencia de la Jurisprudencia para los derechos humanos, atendiendo a las obligaciones establecidas en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo a bien emitir los antes citados Acuerdos Generales, toda vez que las mencionadas reformas implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como una revisión de sus criterios emitidos con anterioridad, a la luz de los nuevos parámetros de regularidad.

Es así que la decisión jurídica de ese Tribunal Constitucional, debe tomar en cuenta el cambio de paradigma constitucional que actualmente rige el orden jurídico mexicano. Específicamente, por cuanto hace a los temas relativos a la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana, que deben ser analizados a la luz del marco constitucional vigente de protección de derechos humanos. Asimismo, la actual acción se funda en la obligación de ajustar el trabajo legislativo a los requerimientos de la nueva realidad constitucional que, en la materia, ha sido establecida por la reforma constitucional, que cambia la manera de entender el papel de las autoridades en materia de protección de derechos fundamentales

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Causa agravio a el cúmulo de reformas controvertidas, porque violan el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que el servicio de la seguridad pública, es una **función que se atiende exclusivamente por la Federación, los Estados, y los Municipios**, con una relevancia y trascendencia social **que tutela aspectos como la vida, libertad, integridad y el patrimonio**, entre otros derechos humanos. Así también, establecer y preservar el orden público y la paz social, aspectos fundamentales para el ejercicio de la democrática, en términos de la Constitución y las leyes de la materia. La norma constitucional que en cuanto a lo que atañe, dispone a la literalidad:

Artículo 21. [.....]

“La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad,

objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

Es claro que el dispositivo constitucional fija las bases y la competencia de las autoridades mexicanas a las que corresponde prestar el servicio de seguridad pública, al establecer que **la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios**; cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

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

Además, nuestro máximo tribunal constitucional en Pleno ha sostenido que el constituyente originario y el poder reformador de la Constitución en el numeral invocado sentaron las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos.

Como se deduce del precepto constitucional, se trata de un servicio elemental, que corresponde al Presidente de la República, Gobernador, Presidente Municipal según sea al caso y deben ejercer tal atribución competencial, dentro del ámbito que corresponda y coordinarse bajo el sistema nacional o local de seguridad ciudadana.

En ese orden de ideas la magnitud de la infracción cometida por las responsables, estriba en que el servicio público más elemental de la sociedad, a raíz de la reforma, se concentró en una autoridad *diversa al Poder Ejecutivo de Tamaulipas*, lo que es igual a provocar **inseguridad jurídica** entre la población, debido a que originalmente la seguridad pública en todas sus vertientes **corresponde al Poder Ejecutivo, y no a distinta autoridad.**

SEGUNDO. Por su parte, del artículo 115 de la Constitución Federal se advierte la creación de un sistema constitucional entre distintos órdenes de gobierno, tratándose de la seguridad pública. No obstante ello el Decreto reformativo motivo de la controversia se apartó de esa estructura, **transgrediendo claramente el orden Constitucional Federal.** Resulta conveniente la transcripción del artículo 115 Constitucional fracción II, que en la parte que interesa dispone:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: [.....]

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las **bases generales de la administración pública municipal** y del **procedimiento administrativo**, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;”

Del texto constitucional arriba insertado, se desprende que efectivamente el Poder Legislativo de cada entidad, podrá legislar en temas de seguridad que comparta con los municipios, así, el Ayuntamiento podrá emitir y aprobar el Reglamento en materia de seguridad pública y que debe comprender lo relacionado con la administración, planeación y operación del servicio de Tránsito dentro de su jurisdicción, esto por así disponerlo expresamente el numeral **115 fracción II de nuestra Carta Magna**, texto constitucional del cual se deduce según la ejecutoria recaída a la Controversia Constitucional 93/2003. Sin embargo, tales reglas no se respetaron por el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.

Diversa falta contiene el Decreto impugnado, en cuanto que inobserva el numeral 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inherente a un aspecto competencial de legislar, porque tratándose de Leyes de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, de Seguridad Pública y Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Tamaulipas, el principio de coordinación

prevalece sobre la concentración de atribuciones entre las distintas instituciones de seguridad pública y policiales, y en todo caso el de distribución de competencias se rige por las leyes generales que se ordena expedir al Congreso de la Unión, como se desprende del articulado referido que se destaca literalmente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan **las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios**; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de **seguridad pública** en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;”

El texto constitucional señalado finca las bases para que los órdenes de gobierno, se coordinaran y no que se concentraran en diverso ente las funciones relativas a la seguridad pública.

TERCERO. el Decreto 65-183 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas; Ley de Adquisiciones para la Administración Pública del Estado de Tamaulipas y sus Municipios; y Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, toda vez que carece de suficiente motivación, porque no explica la necesidad e idoneidad de que la Fiscalía General de Justicia del Estado, absorba funciones correlativas a la seguridad pública, ya que sus actividades son esencialmente la investigación de crímenes. Esto, con base en el artículo 21 de la Constitución Federal; de ahí que carece de motivación el proyecto de iniciativa en la parte que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, requiere ser sectorizado y reunido en un ente especializado.

Al infringir con tal "sectorización" el principio de división funcional de competencias, establecido en el artículo 116, primero y segundo párrafos de la

Constitución Federal en relación con el numeral 91 fracciones II y III, de la constitución local, es inconcuso que las normas del decreto que trasladan del Ejecutivo a la Fiscalía General de Justicia esas responsabilidades, exceden su competencia legislativa, ya que solo el legislador puede modificar competencia constitucional del Gobernador en materia de seguridad pública .

CUARTO. En otro aspecto a señalar, el decreto controvertido causa incertidumbre a la sociedad, en virtud de que el mismo carece de las firmas de los Secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tamaulipas, que si bien, contiene la firma de la Presidenta, no menos cierto es que para su validez requiere la firma de los secretarios; así como que la creación del decreto materialmente se dio después de concluido el segundo período ordinario de sesiones correspondiente al primer año de ejercicio legislativo, era lógico que la Mesa Directiva debía continuar en funciones, pues al inicio del primer día de julio no había designación de la Diputación Permanente. Esto equivale a una infracción del artículo 53.3 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, y del diverso 44 de la Constitución del Estado de Tamaulipas, lo que invariablemente implica inobservancia al principio de seguridad jurídica, contenido en el numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por regla general, se ha entendido que todo acto de autoridad, para su validez, al menos debe contar con la firma del funcionario competente para la emisión del acto. De manera que si no constan las rubricas de quienes intervinieron en la formalización del Decreto, este carece de valor alguno.

El artículo 53.3 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, dispone que, *si por causa extraordinaria el Congreso suspende sus sesiones o culmina el periodo ordinario sin haber electo a la Diputación Permanente, actuará como tal la última Mesa Directiva del Congreso.*

Luego entonces resulta claro que los integrantes de la Mesa Directiva, debían seguir en funciones y suscribir todo decreto emitido en la sesión del 30 de junio de 2022, lo cual no se cumplió.

En abono a lo anterior, resulta que el artículo 40 primer párrafo, de la Constitución del Estado de Tamaulipas, dispone que el legislativo debe llevar a cabo sus sesiones en los términos que impuestos por la constitución y la ley. Sin embargo, no fue así, porque después de vencido el plazo, no se determinó qué Mesa Directiva debía continuar en funciones, ya que no se integró la Diputación Permanente. Es de apuntarse que, si bien la sesión ordinaria inició el 30 de junio del presente año, esto no es obstáculo pues finalmente la conducción y ordena de la sesión es responsabilidad de la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso Local.

QUINTO. Es de resaltarse además la circunstancia de que el Gobernador no ejerció el derecho de veto contra el decreto que ahora se controvierte, a pesar de que la Constitución del Estado de Tamaulipas, lo constriñe a velar por el prudente cuidado de los temas relativos a la seguridad pública local, como lo dispone el artículo 91 de dicha norma. La omisión del ejecutivo es ilegal y atenta contra la debida administración si se parte de la base de que el decreto en su régimen transitorio obliga al Gobernador y a sus Secretarías de Seguridad Pública y Finanzas y demás

áreas del Ejecutivo el deber de transferirle a la Fiscalía General de Justicia del Estado los recursos humanos, financieros y materiales para su asignación a seguridad pública según determine el Fiscal del Estado.

Se señala además la ausencia de motivación respecto a cómo estima el Poder Ejecutivo del Estado, que la seguridad se materializará plenamente, según disponen los párrafos primero y segundo del artículo 116 constitucional federal, si el decreto le priva de autoridad sobre la fuerza pública, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica, unidad administrativa de la Secretaría de Finanzas, aunado a la incompatibilidad de estas funciones con las de la Fiscalía General de Justicia atinentes a la investigación y persecución de los delitos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios de legalidad y seguridad jurídica, constituyen un límite al actuar del Estado, en tanto que exigen que la forma de actuar de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deba estar determinada en el propio texto legal, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad, pues sólo de esa manera los gobernados pueden saber de antemano las obligaciones que les atañen por voluntad del legislador, los motivos y las medidas, y a la autoridad, en cambio, sólo queda aplicar lo que la norma le ordena. En otras palabras, todo el actuar del Estado, se encuentra constreñido por el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de nuestro Máximo Ordenamiento que ordena a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que se traduce en garantizar a todas las personas que se respeten sus derechos humanos.

En ese sentido, uno de los medios a través del cual el Estado hace efectivos dichos principios, es mediante la facultad de legislar para establecer la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad. No obstante, dicha facultad, se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas. En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, la observancia del texto del artículo primero constitucional en cuanto a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como de interpretar de conformidad con nuestro Máximo Ordenamiento y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático, como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que, es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se precisó, previamente, los principios de legalidad y seguridad jurídica, constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se delimita exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento. Es decir, el derecho de seguridad jurídica y legalidad, no implica simplemente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está encargado de la función legislativa, sino además que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la norma estén acotados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, sino que el gobernado pueda, en todo momento, conocer la conducta a que la ley lo obliga y la consecuencia de su incumplimiento, y a la autoridad que se encuentre constreñida a aplicar las disposiciones generales de forma exacta.

Bajo esta línea argumentativa, es dable afirmar que toda norma “debe acotarse a los límites constitucionales, particularmente en el pleno respeto a los derechos humanos, situación que permite a la población tener certeza de los actos que puede realizar la autoridad.” Es decir, resulta imperativo que exista certeza jurídica, en el sentido por el cual, ninguna persona debe estar expuesta frente al arbitrio de la autoridad, ya que toda posible acción u omisión por parte de la autoridad debe

tener un fundamento jurídico claro y preciso que acote la actuación de las autoridades, esa es una finalidad de nuestro Estado de Derecho.

En congruencia, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad quede delimitada en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

Lo anterior se concatena con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, precisando que el principio de legalidad, se encuentra en casi todas las constituciones contemporáneas, que es consubstancial con la idea y el desarrollo del Derecho en el mundo democrático y que tiene como corolario la aceptación de la llamada reserva de ley, que constituye un elemento esencial para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. No obstante, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.

Ahora bien, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, tuvo entre sus finalidades, “dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los

derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en que esta materia ha reconocido nuestro país, con la firma y ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, para incorporar un régimen más amplio de protección de los derechos humanos del país". Es decir, el espíritu de la reforma constitucional de 2011, fue, en esencia, reconocer que "los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo y que estos son inherentes a la dignidad de la persona y reconocidos por el Estado a través de sus leyes. Su vigencia, protección, defensa, promoción, educación y vigilancia son una responsabilidad del Estado, que se ha venido reforzando a través de la firma y ratificación de los tratados internacionales en la materia. De esta forma, el Estado mexicano refrendó su obligación respecto a la observancia, defensa, respeto y promoción en materia de derechos humanos, así como su deber correlativo de investigar, sancionar y reparar todas las violaciones a los mismos.

Al respecto de lo anterior, conviene recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde su primera sentencia en un asunto contencioso determinó que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, impone a los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención. Es así que, la primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de "respetar los derechos y libertades" reconocidos en la Convención.

El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.

La protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente.

Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.

En contraste con lo planteado hasta ahora las modificaciones establecidas en el decreto que se impugna resultan contrarios al bloque constitucionalidad del Estado mexicano por cuanto hace al derecho de seguridad jurídica, el principio de legalidad y la obligación del Estado Mexicano para respetar y garantizar los derechos humanos.

SIXTO. Por otro lado se violentó el proceso legislativo, toda vez que no se efectuó el dictamen presupuestario pertinente, en términos del artículo 94 Bis de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, lo que no permite conocer a la sociedad, en qué términos presupuestarios impactara la reforma, lo que invariablemente equivale a zozobra jurídica, transgrediéndose el numeral 6 segundo párrafo de la Constitución Federal por lo que respecta al derecho de acceso a la información, al denotar una evidente opacidad respecto al manejo de recursos públicos.

Es clara la violación al proceso legislativo, en su aspecto presupuestario, pues no se emitió el dictamen de impacto presupuestario que prevén los artículos 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como el artículo 94 Bis de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

El precepto que se estima infringido literalmente dispone:

“Artículo 94 BIS. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido al Pleno para su resolución definitiva, que implique un impacto al Presupuesto de Egresos del Estado, deberá incluir una estimación presupuestaria del proyecto. En su caso, el presidente de la Mesa Directiva o de la comisión correspondiente solicitará opinión a la Secretaría de Finanzas para este efecto.”

A pesar de lo establecido en la norma no se presentó al Pleno del Congreso del Estado el dictamen de impacto al presupuesto, a fin de conocer en términos financieros la viabilidad de la reforma; así las cosas, no es posible que la sociedad tenga seguridad en como habrán de materializarse las reformas en materia de seguridad pública en Tamaulipas, pues no existió un estudio que precisara la viabilidad y manejo financiero de los recursos necesarios.

Finalmente, es importante recordar la máxima de nuestro sistema jurídico que todo acto debe ser expedido por una autoridad competente y la ley por el legislativo, de ningún modo la autoridad legislativa puede concentrar facultades originalmente otorgadas a un poder, para cederlas a otro poder, pues se trataría de un desacato al **principio de reserva de ley**, como a *contrario sensu* se pretende que la Fiscalía General de Justicia concentre un poder amplio sobre la seguridad pública de Tamaulipas, sin pasar inadvertido que el numeral 49 de nuestra Constitución Federal categóricamente señala:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, concede la potestad del ejecutivo sobre la seguridad pública, como se aprecia en el artículo 91:

“Artículo 91.- Las facultades y obligaciones del Gobernador son las siguientes:

I.- En el orden federal, las que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Federales;

II.- Cuidar de la seguridad y tranquilidad del Estado según la Constitución y las leyes que al caso resultan aplicables;

III.- Impedir los abusos de la fuerza pública contra los ciudadanos y los pueblos, procurando que se haga efectiva la responsabilidad en que aquella incurriere;”

El legislador confió la seguridad de las personas, originalmente en el Gobernador del Estado y no en diversa autoridad. En contraste, la reforma otorga gran cantidad de atribuciones y facultades a la Fiscalía General de Justicia, sin embargo, sus funciones no estriban en seguridad pública, tan es así, basta con una lectura del artículo 124 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, que dispone:

“Artículo 124.- La institución del Ministerio Público representa los intereses de la sociedad conforme a las atribuciones que le confiere esta Constitución y demás leyes.

Son atribuciones del Ministerio Público:

I.- Ejercer la acción penal para el enjuiciamiento de los probables responsables de las conductas delictivas e intervenir durante los procedimientos penales y de justicia para adolescentes;

II.- Cuidar que se ejecuten las penas y las medidas para adolescentes impuestas por los órganos jurisdiccionales, exigiendo, de quien corresponda y bajo su responsabilidad, el cumplimiento de las sentencias recaídas;

III.- Intervenir en los juicios y diligencias que se relacionen con ausentes, menores, incapacitados o establecimientos de beneficencia pública, a los que representará, siempre que no tuvieren quién los patrocine, velando por sus intereses;

- IV.- Rendir a los Poderes del Estado y a las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos, los informes que le soliciten sobre asuntos relativos a su ramo; en el caso de esta última, únicamente en asuntos de su competencia;*
- V.- Organizar y controlar a la Policía Ministerial del Estado, que estará bajo su autoridad y mando inmediato;*
- VI.- Velar por la exacta observancia de las leyes de interés general;*
- VII.- Procurar que se hagan efectivas las responsabilidades penales en que incurran los servidores públicos;*
- VIII.- La persecución ante los Tribunales de los delitos del orden común; y por lo mismo, a él le corresponde recibir las denuncias, acusaciones o querellas, tanto de las autoridades como de los particulares; investigar los hechos objeto de las mismas, ejercitar la acción penal contra los inculcados, solicitando en su caso su aprehensión o comparecencia; allegar al proceso las pruebas que acrediten el cuerpo del delito y la responsabilidad de los acusados; impulsar la secuela del procedimiento; y, en su oportunidad, pedir la aplicación de las penas que correspondan;*
- IX.- Cuidar que los juicios del orden penal se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita;*
- X.- Investigar las detenciones arbitrarias y otros abusos de autoridad que se cometan, adoptando las medidas necesarias para hacerlas cesar de inmediato, sin perjuicio de proveer lo conducente al castigo de los responsables;*
- XI.- Promover la mediación, la conciliación y demás formas alternativas de justicia entre las partes en los delitos en que proceda conforme a la ley, así como la justicia restaurativa en los Sistemas Penal y de Justicia para Adolescentes; y*
- XII.- Las demás que le señalen las leyes.”*

De lo anterior se deviene que no son funciones de la fiscalía las actividades propias de la seguridad pública, pues esta es atribución del Gobernador, tampoco organizar la policía preventiva u otras distintas a la ministerial y/o investigadora, ya que competen a los ejecutivos de los tres órdenes de gobierno en coordinación mas no así a la Fiscalía General del Estado o sus órganos.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, respecto del decreto número 65-183, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 01 de julio del año en curso. En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser

tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 fracción IV de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tamaulipas.

No obstante, lo anterior, para el caso de que este H. Supremo Tribunal, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de la norma impugnada que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XII. Suplencia

Esta Comisión considera que ha quedado plenamente demostrado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconventionalidad del decreto 65-183 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia en el Estado, no obstante ello, este organismo constitucional autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 126 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, así como en específico el artículo 5 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tamaulipas, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

XI. Anexos

1. Identificación oficial de la promovente. (Anexo uno)

2. Decreto número LXIII-395, mediante el cual se designa a la suscrita como Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas. (Anexo dos).
3. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, Edición Vespertina, Extraordinario Número 11, de fecha viernes 01 de julio de 2022. en el cual se da a conocer el decreto número 65-183 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia en el Estado. (Anexo tres)
4. Copia simple del decreto número 65-183 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia en el Estado. (Anexo cuatro)

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Magistradas y Magistrados integrantes del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas en funciones de Tribunal Constitucional atentamente solicito:

PRIMERO. Tener por presentada la Acción de Inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de Acción de inconstitucionalidad en sus términos, así como sus anexos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico y obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones impugnadas.

QUINTO. En su caso, se solicita a ese Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Justa y legal mi solicitud esperando me sea proveída de conformidad

A t e n t a m e n t e

Lic. Olivia Lemus

**Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de Tamaulipas**