

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados José Cuauhtémoc Gómez Hernández, César Balcázar Bonilla y Joel Escobedo Ríos; así como a Giovanna Gómez Oropeza, Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Berenice Vázquez Botello; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. **Órgano Legislativo:** Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

B. **Órgano Ejecutivo:** Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- **Ley de Seguridad Interior**, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de diciembre de 2017.
- Artículos **2, 3, 4, fracciones I, II, III, IV y X, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 27, 30, 31, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios** todos de la Ley de Seguridad Interior,

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 6, 9, 14, 16, 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2, 9 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Artículos 1, 2, 5 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de seguridad jurídica
- Derecho de acceso a la información pública con relación al principio de máxima publicidad.
- Derecho a la protección de datos personales.
- Derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas.
- Libertad de expresión.
- Libertad de asociación.
- Principio de inmediatez en la puesta de disposición.
- Principio de legalidad.
- Principio pro persona.
- Principio de progresividad.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos todos de la Ley de Seguridad Interior, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de diciembre de 2017.

VII. Oportunidad en la promoción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día jueves 21 de diciembre de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre del viernes 22 de diciembre de 2017 al sábado 20 de enero de 2018. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**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: (...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y*

*aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
(...).*”

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)
XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
(...).*”

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.***"

IX. Introducción.

A manera de preámbulo, conviene puntualizar que, desde hace varios años, las actividades de grupos delictivos que cuentan con un vasto armamento y una gran capacidad de acción han tenido como consecuencia el aumento de conductas que ponen a la sociedad en peligro. Así, las actuaciones que llevan a cabo dichos cuerpos delictivos, son tan sólo un ejemplo del poderío de la delincuencia organizada, que, para perseguir dichos delitos, requieren del máximo esfuerzo del Estado.¹ En ese sentido, el contexto actual por el que atraviesa México, en materia de seguridad pública, resulta cada vez más preocupante, debido a los crecientes índices de violencia de tipo criminal que se han desatado en los últimos años relacionadas con actividades como el crimen organizado y el narcotráfico.²

Derivado de dicha necesidad y urgencia de proporcionar a la población niveles mínimos de seguridad, que permitieran cierta normalidad en su existencia cotidiana,³ y ante la falta de capacidades y recursos en las instituciones policiales, la nula o deficiente planeación y coordinación entre las mismas, así como su posible infiltración por parte de organizaciones criminales, propiciaron

¹ *Cfr.* Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 5 de marzo de 1996 al resolver la acción de inconstitucionalidad **1/96**, p. 201.

² *Crf.* Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por la Diputada Sofía González Torres del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentada el 14 de febrero de 2017.

³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "*Algunas consideraciones ante las propuestas legislativas que han formulado para la eventual emisión de una Ley de Seguridad Interior*", anexo al oficio suscrito por el Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentado el 27 de febrero de 2017 ante la Cámara de Diputados.

que se tomara la decisión de involucrar a las Fuerzas Armadas en acciones vinculadas a proporcionar seguridad a las personas, como una medida excepcional de carácter **emergente y temporal**, para dar respuesta a la crisis de violencia e inseguridad que ha atravesado nuestro país.⁴

En consecuencia, más allá de los resultados escasos o nulos que dicha estrategia ha producido en el ámbito de la seguridad de las personas, lo cierto es que, también ha tenido como efecto que se presenten violaciones a los derechos fundamentales de las personas, por parte de elementos de algunas autoridades que se apartaron del cabal y debido cumplimiento de su deber, así como que se generen condiciones que propician que se puedan cometer detenciones arbitrarias, ejecuciones arbitrarias, desapariciones, casos de tortura, trata de personas, desplazamiento forzado interno, abusos a migrantes, entre otros.⁵

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha sido constante en su postura, en cuanto a que la atención a los problemas de seguridad y justicia que enfrenta actualmente el país, 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 civiles competentes para ello, con pleno respeto a los derechos humanos.⁶

En congruencia, este Organismo Nacional, ha enfatizado que la participación de las Fuerzas Armadas en este tipo de tareas no es la respuesta más adecuada para enfrentar el índice delictivo que aqueja a nuestro país, dada la especial

⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DGC/401/17, "POSICIONAMIENTO DE LA CNDH SOBRE LA EVENTUAL APROBACIÓN DE UNA LEY EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR", disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_401.pdf

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

naturaleza de sus funciones constitucionales, lo anterior, sin dejar de reconocer su institucionalidad, compromiso y entrega en las labores encomendadas.⁷

Por el contrario, debe privilegiarse la formación y capacitación de policías; la inteligencia financiera y la investigación patrimonial; el fortalecimiento de la prevención, como la atención de las desigualdades, privilegiando y fortaleciendo el ejercicio de los derechos sociales; así como la persecución del tráfico de armas y realizar una revisión y replanteamiento de nuestro sistema penitenciario.⁸

Ahora bien, este Organismo Nacional enfatiza la oportunidad que se desaprovechó para lograr que el proceso de deliberación legislativa para la emisión de la Ley que ahora se impugna, pudo haber sido un verdadero espacio de reflexión y construcción dialéctica, en donde no sólo se escucharan planteamientos, sino que también se permitiera el debate libre plural e informado de posturas y conocimientos sobre el tema, tal y como lo solicitaron expertos, académicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos protectores de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales.⁹

La CNDH respetuosa de la determinación tomada tanto por las Cámaras de Diputados y de Senadores al aprobar la norma, como por el Ejecutivo Federal de

⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Algunas consideraciones ante las propuestas legislativas que han formulado para la eventual emisión de una Ley de Seguridad Interior*, anexo al oficio suscrito por el Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentado el 27 de febrero de 2017 ante la Cámara de Diputados.

⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DGC/059/17, "AFIRMA OMBDUSMAN NACIONAL QUE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR NO DEBE RESTRINGIR O LIMITAR DERECHOS HUMANOS", disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_059.pdf

⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DGC/430/17, "REITERA LA CNDH SU PREOCUPACIÓN POR QUE EL CONTENIDO DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR CONTRAVENGA O PROPICIE QUE SE VULNEREN LOS DERECHOS HUMANOS Y ANUNCIA EL ESTUDIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CORRESPONDIENTE", disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_430.pdf

no ejercer la atribución que le confiere el artículo 72 constitucional para formular observaciones al proyecto de Ley de Seguridad Interior, lamenta, a la vez que se deje de lado la oportunidad de llevar a cabo un diálogo honesto, plural, incluyente e informado sobre dicho tema y realiza la presente impugnación.¹⁰

Bajo estas consideraciones preliminares, este Organismo Nacional, en ejercicio de la facultad contenida en el inciso g) de la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la correlativa obligación de realizar un análisis de las leyes estatales o federales 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 Nacional de los Derechos Humanos tiene la facultad constitucional de hacer del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia la Nación 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.

Esa dinámica constitucional, en que la CNDH cuenta con la facultad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad en contra de aquellas normas que estime transgresoras de derechos humanos y donde ese Máximo Intérprete de la Constitución de nuestro país, después de un acucioso estudio y análisis determina si las mismas los vulneran, fortalece la vigencia misma de los derechos fundamentales en nuestro país, pues de este modo se revisa la congruencia de las normas generales con el marco constitucional y convencional puesto que, *“sin la actuación de todos*

¹⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DGC/441/17, “POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTE LA PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR”, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_441.pdf

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.”¹¹

De esta manera, no resulta sorprendente que la sociedad manifieste su inquietud ante expresiones normativas de ese tipo, y es misión de este Organismo Constitucional 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, *ex ante*, al margen de los posibles actos de aplicación, refiriéndose únicamente al contenido normativo.

Debe recordarse que el papel de máximo y último interprete constitucional sólo corresponde a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos consciente de su papel, pone el tema en conocimiento de ese Alto Tribunal 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. Tampoco pasa desapercibido que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya 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,

¹¹ Discurso inaugural del Primer Periodo de Sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2018, del Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales.

bienes y derechos, no sufrirán ataques violentos de terceros, garantizándoles para ello, protección y reparación.¹²

Asimismo, ese Alto 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.¹³

En suma, esa Suprema Corte advirtió que *“el problema de la producción y el comercio ilícito de drogas no sólo es un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior del Estado...todo lo cual hace necesaria una creciente participación de las fuerzas armadas en su calidad de coadyuvantes de la autoridad ministerial federal .”*¹⁴

“... por ello, de la interpretación armónica de la fracción VI del artículo 89 con el numeral 129 en análisis, se desprende que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar a las que se refiere el último numeral, se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación.

...

Esto significa que las fuerzas armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. Es imprescindible que se requiera su participación. Posteriormente, habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la

¹² Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 5 de marzo de 1996 al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, p. 160.

¹³ Cfr. *Ibidem*. p. 161.

¹⁴ *Ibidem*. p. 200.

Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.”

Como se puede apreciar, ese Máximo Intérprete Constitucional, al resolver el asunto referido, resaltó que efectivamente el comercio ilícito de drogas constituye un problema de seguridad pública, y que por su gravedad resultaba posible requerir el apoyo de las Fuerzas Armadas para coadyuvar en la persecución de dichos ilícitos, bajo el mando y la dirección de la autoridad ministerial federal.

Ahora bien, un punto que debe enfatizarse y que resulta fundamental para la presente impugnación es determinar cuál es la posición general de las fuerzas armadas en nuestro orden constitucional democrático, a la luz de las reformas constitucionales de 2008 y 2011 en materias de seguridad pública y derechos humanos, misma que implicaron cambios de paradigmas en el entendimiento constitucional que esa propia Suprema Corte hizo patente con la determinación de dar por concluida la Novena Época Jurisprudencial y por Acuerdo General Plenario 9/2011, dio inicio la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación.

Previo a la reforma constitucional de junio de 2011, en materia de derechos humanos ese Máximo Tribunal de nuestro país, había determinado que la interpretación histórica y teleológica del numeral 129, con relación a los diversos, 16, 21, 89, fracción VI de la Constitución Federal, llevaba a la conclusión de que el ejército podía actuar en auxilio de las autoridades civiles, siempre y cuando se invocara la necesidad de contar con su apoyo y sin usurpar su esfera de competencia. Es decir, lo anterior, supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a los derechos humanos y, por otro, que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa, y es necesario que, en las operaciones en las que intervengan Fuerzas Armadas, estén subordinadas a las autoridades civiles.¹⁵

¹⁵ Jurisprudencia P./J. 36/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, Materia

Un punto que se estima deberá de considerarse por ese Máximo Tribunal, es que las fuerzas armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de autoridades civiles, aunado a que resulta imprescindible la solicitud por parte de las propias autoridades civiles para su participación, debiendo observar los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y aún más importante, su actuar debe estar sujeto al respeto absoluto de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México es parte. Aunado a lo anterior también se deberá de tomar en cuenta la reforma de 2008, al artículo 21 de nuestro Máximo ordenamiento.

Al respecto, la Ley que ahora se impugna contempla también la participación de las Fuerzas Armadas, sin embargo, la diferencia radica en que la Ley de Seguridad Interior habilita a las Fuerzas Armadas para que puedan actuar por sí, es decir, sin mediar petición de apoyo por parte de la autoridad civil, aunado a que la autoridad que dirigirá y coordinará las acciones que permitan la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, será un Comandante de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República subordinando a las autoridades civiles bajo la coordinación de la autoridad militar designada.

Es decir, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos encuentra que diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Interior posibilitan que se vulneren derechos y libertades básicas reconocidas en favor de las y los mexicanos, tales como seguridad jurídica, legalidad, libertades de expresión, de asociación, de

Constitucional, p. 552, del rubro: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.**

tránsito, personal, principios constitucionales de máxima publicidad, protección de los derechos de las víctimas, además se incumplen las obligaciones del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar derechos humanos, y se afecta el diseño y equilibrio constitucionalmente establecido entre entidades, instituciones, órganos del Estado y Poderes, en lo que debe ser el Estado democrático de derecho.

Tal es el caso de los artículos 2, 3, 4, fracciones II, III y X, mismos que contienen una ausente y/o deficiente regulación de los supuestos normativos relativos a la seguridad interior; los principios que rigen el ejercicio de las atribuciones de Seguridad Interior; los riesgos a la seguridad interior; las amenazas a la seguridad interior; y el uso legítimo de la fuerza, en virtud de que constituyen normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, sin encauzar 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 y acotado.¹⁶

Sobre este punto conviene recordar que, tal y como esa 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

¹⁶ 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: **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.

se convierte en un argumento que se utiliza frecuentemente cuando lo que se cuestiona es la falta de definiciones.¹⁷

No obstante lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho patente 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.

Ahora bien, debe subrayarse desde este momento que, si bien el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, determinó que resulta constitucionalmente válido que las fuerzas armadas participen en la ejecución de labores de auxilio a las autoridades civiles, estableciendo los parámetros para llevar a cabo dicho auxilio, a saber: a) condicionarse a la solicitud expresa de las autoridades civiles, b) someterse a la subordinación de autoridades civiles y c) respetar las garantías individuales que la Constitución General otorgaba en ese momento.¹⁸

No obstante lo anterior, debe enfatizarse que el escrutinio de constitucionalidad que se realice de la Ley de Seguridad Interior, debe 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.

¹⁷ Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 13 de marzo de 2017, p. 31, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2017-03-14/13032017PO.pdf>

¹⁸ *Cfr.* Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 5 de marzo de 1996 al resolver la acción de inconstitucionalidad **1/96**, p. 201.

Como esa 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, entendiendo 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.¹⁹

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 por ese Alto Tribunal al expedir los Acuerdos Generales números 9/2011 y 12/2011 del Pleno de esa 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

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, p. 202, del rubro: **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**

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 supra 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.

Adicionalmente, conviene hacer notar que, diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Interior, encuentran su contenido y sentido en la Ley de Seguridad Nacional, misma que fue expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de enero de 2005, y que solo ha sufrido una modificación, consistente en la reforma de fecha 26 de diciembre del mismo año.

En ese sentido, dicha norma no ha sido analizada a la luz del parámetro de regularidad constitucional actual, consistente en la reforma constitucional de junio de 2011, como la propia autoridad legislativa señala en su exposición de motivos.

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 Nacional, la Seguridad Interior, 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 impugnación 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.

De lo anterior se colige que resulta imperante un nuevo pronunciamiento por parte de esta Suprema Corte, respecto a la constitucionalidad de las normas que regulan la actividad de las Fuerzas Armadas en apoyo de autoridades civiles, y

enfaticar, en su caso la subordinación que debe imperar de las Fuerzas Castrenses, al mando civil, puesto que las normas impugnadas rebasan incluso lo puntualizado en el precedente existente, —acción de inconstitucionalidad 1/96— inobservando el parámetro de constitucionalidad actual.

Durante su visita en el año de 2015, la Comisión Interamericana constató con extrema preocupación que la presencia de las fuerzas armadas en actividades de seguridad ciudadana persiste, y no tiene plazo aproximado para concluir. Por el contrario, se ha hecho patente el despliegue de un gran número de efectivos militares para continuar realizando actividades de seguridad ciudadana. A pesar de que el Estado mexicano informó a la Comisión Interamericana que la presencia de las fuerzas armadas en el territorio nacional no es permanente ni generalizada, sino que obedece a necesidades específicas de ciertas zonas.²⁰

Frente a la situación de militarización que atraviesa México, la Comisión Interamericana manifestó su preocupación ante la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, deben corresponder exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos perseguir la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.

Asimismo, la Comisión Interamericana refrendó su preocupación en relación con las acciones implementadas por los Estados en el marco de su política sobre seguridad pública: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales.

²⁰ Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/MX-Observaciones2015.pdf> Ver también Resumen Ejecutivo, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/MX-Resumen.pdf>

En ese sentido, conviene traer a colación las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vertidas en el *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* del 31 de diciembre de 2009, que por su vital trascendencia en el caso concreto se transcriben a continuación:

100. La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno¹²⁵.

101. La preocupación de la Comisión frente a esta situación, que se reitera en varios países de la región, tiene que ver también con el propio funcionamiento del sistema democrático, pues en éste es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos¹²⁶.

102. Una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte ha señalado en relación con este punto que “(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”¹²⁷.

103. En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre “los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado.”¹²⁸.

104. Un punto especialmente grave a resaltar es que en algunos países de la región la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como

objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia. La Comisión ha señalado que, en ciertos casos, las fuerzas armadas “continúan participando en la investigación de los delitos –en particular en los casos relacionados con narcotráfico y crimen organizado– en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil”¹²⁹, actividades que, para el buen funcionamiento de un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles, sometidas a los correspondientes controles por parte del parlamento y, en su caso, del sistema judicial.

105. En definitiva, la Comisión reitera que los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados, en los términos que se han señalado ya en este informe. En esa dirección, la Comisión comparte que “se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir”¹³⁰.²¹

Adicionalmente, los Organismos Internacionales en materia de derechos humanos han dirigido diversas recomendaciones al Estado mexicano en el tema de fuerzas armadas durante el periodo comprendido de 1994 a 2017. **De esas recomendaciones, algunas fueron emitidas por organismos y procedimientos especiales de Naciones Unidas y otras** fueron incluidas en los informes presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en México.

Los principales temas tratados en las Recomendaciones son:

²¹ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009, Párr. 100-105.

- Restricción de las funciones de las fuerzas armadas a las propias de su misión y dejar de cumplir tareas de seguridad civil;
- Investigar y sancionar debidamente, por tribunales civiles, a los miembros de las fuerzas armadas que hayan cometido violaciones graves a los derechos humanos, que incluyen casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, violencia sexual y otras formas de malos tratos;
- Las tareas de seguridad pública deben ser asumidas exclusivamente por fuerzas de seguridad civiles propiamente capacitadas;
- Revisión de los procedimientos usados por las fuerzas armadas.

A la fecha el estado mexicano no ha dado total cumplimiento a las recomendaciones, y se estima que, con la emisión de la Ley de Seguridad Interior, no cumple las mismas, sino que las contradice.

A continuación, de forma esquemática se sintetizan algunas Recomendaciones de los Organismos Internacionales de las cuales, diversas han sido dirigidas al Estado mexicano:

Recomendación	Año	Emite
<p>INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO</p> <p>Que actúe de una manera seria, rápida y eficiente, para asegurar que las denuncias sobre violaciones del derecho a la vida por parte de miembros de la policía o de las fuerzas armadas mexicanas, sean investigadas de manera inmediata y en forma exhaustiva, y en consecuencia sean debidamente sancionados sus responsables.</p>	1998	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

<p>INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO</p> <p>Que revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.</p>	1998	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
<p>INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO</p> <p>Que revise los procedimientos adoptados por las Fuerzas Armadas Nacionales en los estados donde se han desplazado para enfrentar brotes de grupos armados disidentes, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.</p>	1998	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
<p>Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias Y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos</p> <p>[La Relatora Especial recomienda al Gobierno de México que:] Logre la desmilitarización de la sociedad y evite delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento del orden público o la lucha contra el delito;</p>	1999	Relator Especial sobre Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (ONU)

<p>Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México</p> <p>Mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, y excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; reordenar este sistema de manera que la Policía Federal Preventiva apoye la profesionalización de las policías locales, sin reemplazarlas. Asimismo, promover la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.</p>	<p>2003</p>	<p>Informe de la OACNUDH México ONU-DH</p>
<p>Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal</p> <p>Otorgar a sus autoridades y a los tribunales civiles jurisdicción sobre los hechos/violaciones de los derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones de salvaguardia del orden público (Federación de Rusia, República de Corea); en caso de que se requiera la participación de los militares en la lucha contra la delincuencia organizada, compensar el aumento de atribuciones de los militares con medidas de fortalecimiento de la protección de los derechos humanos (República de Corea);</p>	<p>2009</p>	<p>Consejo de Derechos Humanos de la ONU</p>

<p>Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante</p> <p>El Relator Especial observa la participación de las fuerzas armadas y el personal de seguridad privada en la gestión de los migrantes, práctica que no les está permitida en virtud del derecho internacional ni la legislación federal. Recomienda que México y, más concretamente, el Instituto Nacional de Migración adopten las medidas necesarias para que las autoridades competentes lleven a cabo exclusivamente el control de la migración y el aseguramiento de los migrantes y que se denuncie rápidamente cualquier violación en ese sentido.</p>	<p>2009</p>	<p>Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de la ONU</p>
<p>Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal</p> <p>Revisar las disposiciones jurídicas pertinentes a fin de que todos los delitos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas sean sometidos a los tribunales civiles (Perú, Uruguay);</p>	<p>2009</p>	<p>Consejo de Derechos Humanos de la ONU</p>

<p>El Estado parte debe velar por que sus disposiciones relativas a los estados de excepción sean compatibles con el artículo 4 del Pacto, así como con el artículo 29 de la Constitución del Estado parte. En este sentido, el Comité señala a la atención del Estado parte su Observación general N.º 29, aprobada en 2001, sobre la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción. El Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que la seguridad pública sea mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de seguridad civiles y no militares. También debe garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas sean debidamente investigadas y juzgadas por las autoridades civiles.</p>	<p>2010</p>	<p>Comité de Derechos Humanos de la ONU</p>
<p>Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones</p> <p>[El Estado parte debe:] Garantizar la pronta puesta a disposición del juez o del Ministerio Público de las personas arrestadas, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución del Estado parte; y, velar por que se investiguen y sancionen las denuncias de tortura y malos tratos presuntamente cometidas por miembros de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad del Estado;</p>	<p>2012</p>	<p>Comité contra la Tortura de la ONU</p>

<p>Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Raád Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015</p> <p>Seguridad pública en línea con los derechos humanos: Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública con mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar una efectiva rendición de cuentas por violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas.</p>	2016	Alto Comisionado ONU-DH
<p>Situación de Derechos Humanos en México</p> <p>Desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles de forma exclusiva.</p>	2015	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
<p>Situación de Derechos Humanos en México</p> <p>Asegurar que las Fuerzas Armadas registren las cifras sobre personas muertas y heridas en sus operaciones y que se abran investigaciones correspondientes cuando corresponda</p>	2015	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Todas y cada una de las recomendaciones y pronunciamientos que los Organismos Internacionales en Materia de Derechos Humanos han realizado sobre la presencia de las fuerzas armadas en actividades de seguridad ciudadana deben servir de pauta para el escrutinio y la interpretación de la hoy impugnada Ley de Seguridad Interior. De lo contrario, el Estado mexicano estaría incurriendo en responsabilidad internacional además de su incumplimiento de sus obligaciones como sujeto obligado de emitir una ley contraria a las recomendaciones.

Por otra parte, no escapa a la óptica de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que diversos preceptos de la Ley de Seguridad Interior representan una amenaza al ejercicio pleno de los derechos de libertad personal, libertad de tránsito, seguridad jurídica, legalidad, derivado de la transgresión de artículos constitucionales que rigen el ámbito competencial de las autoridades en sus tres esferas: federal, estatal y municipal. El rompimiento de las competencias y de la autonomía de las Entidades Federativas, así como de los municipios, así como la afectación a la esfera jurídica de las personas, derivado de la actuación de una autoridad incompetente para ello, implica necesariamente una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de nuestra Norma Fundante.

Lo anterior, toda vez que, como lo ha señalado el Pleno de esa Suprema Corte Justicia de la Nación *“también es fundamental la garantía específica de legalidad, consagrada por el artículo 16, en cuanto a que sólo puede afectarse a las personas por autoridades competente, lo que se traduce en un régimen de Derecho, conforme al cual toda autoridad, aun tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones: las garantías individuales, que no deberá vulnerar, y las facultades que las leyes les confieran, las que no deberán rebasar”*²²

Criterio del Pleno de ese Alto Tribunal que se pone en entredicho con el diverso recientemente adoptado por la Segunda Sala de esa misma Máxima Autoridad

²² Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 5 de marzo de 1996 al resolver la acción de inconstitucionalidad **1/96**, p. 154.

Jurisdiccional de nuestro país, en el sentido de que si bien es cierto, a este Organismo Constitucional Autónomo en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le conceden atribuciones para ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, lo cierto es que, la Segunda Sala de esa Suprema Corte ha determinado que este Organismo Autónomo carece de legitimación para promover la impugnación en abstracto de la vigencia del orden constitucional y carece de facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad por cuestiones distintas a las relacionadas con el correcto desarrollo de sus atribuciones como órgano constitucional garante de la protección de los derechos humanos, tales como la invasión de esferas competenciales u órdenes normativos.

Así lo estableció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 104/2015, el día 16 de noviembre de 2016, como se aprecia en lo que a continuación se transcribe:

“(...)Es decir, la legitimación de la Comisión en la acción de inconstitucionalidad se encuentra íntimamente relacionada con el correcto desarrollo de sus atribuciones como órgano constitucional garante de la protección de los derechos humanos. Por tanto, la Comisión accionante no es un órgano encargado de vigilar en abstracto por la vigencia del orden constitucional y no puede interponer una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales distintas a las referidas anteriormente,

tales como la invasión de esferas competenciales de órganos estatales u órdenes normativos.²³

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace patente su preocupación por que criterios como el referido, representan una restricción al ejercicio de sus funciones como órgano constitucional garante de la protección de los derechos humanos. En ese sentido, la CNDH hace un llamado al Pleno de ese Tribunal Constitucional para que, en una sana evolución constitucional se pronuncie al respecto.

La CNDH, en términos de lo dispuesto por el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico en todo el territorio mexicano. 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 incurren las autoridades por un inadecuado ejercicio de esas facultades o por la inexistencia de las mismas.

En otras palabras, la privación de la libertad, o de la libertad de tránsito ejercida por una autoridad que carece de competencia para ello, por no tener facultades constitucionalmente reconocidas, es per se una vulneración a los derechos humanos de las personas.

En esa tesitura, debe tomarse en cuenta, que la evolución jurídico-constitucional obedece a su vez a la dinámica social que fundamenta, por ello, la doctrina que plantea una división constitucional entre una parte orgánica y una parte dogmática, debe ser interpretada a la luz del principio *pro persona*, garantizando en todo momento la protección más amplia.

²³ Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis al resolver la acción de inconstitucionalidad **104/2015**, párr. 51-52. p. 19.

En ese sentido, la referida acción se constituye como un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Norma Fundamental, sin hacer distinción entre partes en tanto que la Constitución es un todo cuyo entendimiento no puede ser parcial o restrictivo.²⁴

Al respecto, cabe precisar que la garantía de legalidad contenida en el apartado dogmático de la Constitución, también es extensiva a las autoridades legislativas, lo que se tratará en el apartado correspondiente a la falta de sustento constitucional del Congreso de la Unión para expedir la ley cuya constitucionalidad y su convencionalidad se cuestiona.

Al respecto, debe señalarse que ese Alto Tribunal, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, estableció que basta con que esta CNDH aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésa es una cuestión que atañe al fondo del asunto; sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso, está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales.²⁵

Tomando en consideración estos planteamientos preliminares, este Organismo garante de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, impugna por una parte el Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad

²⁴ Cfr. Jurisprudencia P./J. 73/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, p. 484, del rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA.**

²⁵ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintinueve de junio de dos mil diecisiete, al resolver la acción de inconstitucionalidad, 42/2013.

Interiores, por vulnerar el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, **reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al numeral 1° del Ordenamiento Fundamental por virtud de los cuales, todas las autoridades del Estado mexicano se encuentran obligadas a actuar con base en un fundamento jurídico que regule su actuación y dicha actuación debe realizarse conforme al mismo.**

En ese sentido, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso de la Unión, carece de un fundamento constitucional para expedir la Ley de Seguridad Interior, y por tanto atenta contra la seguridad jurídica de las personas, contra el principio de legalidad que debe regir el actuar de todas las autoridades, incluso las creadoras de normas, e inobserva la obligación de todas las autoridades para respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

En un apartado distinto, se desarrollarán los argumentos sobre los cuales este Organismo Constitucional estima que el contenido de los **artículos 2, 3, 4, fracciones I, II, III, IV y X, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 26, 27, 30, 31, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios**, todos de la Ley de Seguridad Interior vulneran el derecho de a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, consagrados en los artículos 1°, 14 y 16 de la Constitución Federal.

Específicamente, se **expondrá que la impugnación de los artículos 2, 3, 4, fracciones II, III y X no va encaminada a precisar si contienen una adecuada o deficiente definición de los conceptos, sino, por el contrario, a demostrar que dichas disposiciones constituyen un atentado a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica puesto que el legislador federal establece normas que constriñen a las autoridades para actuar en determinado sentido sin encauzar el ámbito de esa actuación** por lo que, por un lado, el gobernado desconoce por completo cuál será la consecuencia jurídica

de los actos que la autoridad realizará, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad carece de las limitantes necesarias, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél resulta caprichosa o arbitraria.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que, la transgresión a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica que representan dichas disposiciones, tiene un impacto trascendental en todo el contenido de la Ley de Seguridad Interior, por lo que, a juicio de este Organismo garante de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, de declararse inconstitucionales dichas disposiciones devendría la inoperatividad congruente de la totalidad de la norma.

Debe enfatizarse que **esta CNDH, no se opone de forma alguna a la persecución del crimen organizado**. Al contrario, resulta de una obligación fundamental que el Estado mexicano brinde seguridad a todos sus gobernados. No obstante, la atención a los problemas de seguridad y justicia que enfrenta el país, debe emprenderse bajo un enfoque integral, que partiendo de una lógica preventiva, más que reactiva, 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, con pleno respeto a los derechos humanos.²⁶

En ese sentido, este Organismo Nacional, comparte la necesidad y urgencia de proporcionar a la población niveles mínimos de seguridad, que permitan una normalidad en su existencia cotidiana. Sin embargo, no debe perderse de vista que el fenómeno delictivo no se persigue adecuadamente con la emisión de normas contrarias a la Constitución y trasgresoras de derechos humanos, pues para el cumplimiento de la obligación de protección y garantía de derechos

26 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "*Algunas consideraciones ante las propuestas legislativas que han formulado para la eventual emisión de una Ley de Seguridad Interior*", anexo al oficio suscrito por el Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentado el 27 de febrero de 2017 ante la Cámara de Diputados.

humanos, no deben generarse condiciones que propician que se puedan cometer violaciones a los mismos.²⁷

Así, la garantía de la seguridad de las personas y el abatimiento de la impunidad y de la corrupción, deben ser asuntos prioritarios en la agenda nacional. En este contexto, la discusión sobre el marco normativo que sería aplicable a las tareas que con carácter extraordinario llevan a cabo nuestras Fuerzas Armadas desde hace más de diez años, no implica, por sí misma, la solución a la compleja problemática de inseguridad y violencia que nuestro país enfrenta.²⁸

Por ello, participación de las Fuerzas Armadas en este tipo de tareas no es lo más deseable, dada la especial naturaleza de sus funciones constitucionales, lo anterior, sin dejar de reconocer su institucionalidad, compromiso y entrega en las labores encomendadas.²⁹

Asimismo, este Organismo Nacional identifica que **los artículos 4, fracciones I y IV, 6, 10, 11, 15, 16, 17 18, 20, 21, 26, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al establecer la posibilidad de que se ejecuten actividades que materialmente se identifican como materia de Seguridad Pública por parte de Fuerzas Armadas, —contrario a lo que formalmente la ley pretende señalar—, incluso por sí mismas, sin mediar solicitud de apoyo, por parte de las autoridades civiles, sujetando a estas últimas al mando y coordinación de las autoridades militares, rompiendo con los principios que rigen la materia de Seguridad Pública, previstos en el artículo 21 de la Constitución Federal y con la interpretación histórica, armónica y teleológica del artículo 129 constitucional.**³⁰

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Jurisprudencia P./J. 38/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9ª. Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, p. 549, Materia Constitucional, de rubro y texto: **EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL**

Debe subrayarse que tal y como se ha afirmado públicamente, la expedición de la Ley de Seguridad Interior, implica perpetuar la intervención de facto por parte de las Fuerzas Armadas, en tareas de Seguridad Pública y dicha intervención dentro del Estado Democrático de Derecho, si bien ha sido reconocida como constitucional, se ha llevado a cabo históricamente bajo el mando de una autoridad civil y a condición de su petición expresa y de forma transitoria, situación que de forma contrastante, la norma impugnada pretende cambiar el paradigma constitucional y la interpretación histórica-teleológica de los artículos 21 y 129 constitucionales que esa Suprema Corte estableció, previo a la reforma constitucional de 2011, en materia de derechos humanos, lo que se desarrollará ampliamente en el apartado correspondiente.

Particularmente, los artículos 11, 15, 20, 26, 27 y 31 representan una transgresión del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad toda vez que constituyen disposiciones que favorecen la arbitrariedad de los órganos del Estado, que so pretexto de la seguridad interior, pueden vulnerar los derechos consagrados en la Norma Fundamental y por lo tanto resultan incompatibles con los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Federal, tal y como

(INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido.³¹ Lo que se expondrá en el concepto de invalidez correspondiente.

Por su parte, a juicio de esta CNDH el artículo 7, restringe las obligaciones constitucionales de todos los actos realizados por las autoridades con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, limitándolos exclusivamente al respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en oposición a lo dispuesto por el artículo 1° de la Norma Suprema, relativo a las obligaciones de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizarlos aunado al deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Además, dicho precepto establece como parámetro de regularidad los protocolos emitidos por la autoridad competente, lo que tendría como efecto que los actos de autoridad puedan basarse en la voluntad discrecional de la autoridad administrativa, o la autoridad que en su caso estuviera facultada para emitir dichos protocolos, sin estar estrictamente apegado a las reglas constitucionales, lo que se traduce en una vulneración al derecho a la seguridad jurídica. Al respecto se abundará en el apartado correspondiente.

El artículo 10, segundo párrafo vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en tanto que excluye la materia de seguridad interior de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin prever en todo el contenido de la norma un procedimiento que regule el actuar de la autoridad frente a los particulares, así como los recursos procedentes en contra de un posible actuar indebido o inadecuado por parte de la autoridad, derivado de la falta de encauzamiento de su actuar, lo que se traduce en un margen excesivo de discrecionalidad para la autoridad, pues su actuación no está regulada por ningún procedimiento legal ante los particulares.

Por otro lado, el artículo 27, transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, al disponer que las Fuerzas Armadas —que constituyen *per se* una autoridad— que realicen

³¹ *Cfr.*, Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 5 de marzo de 1996 al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, p. 161.

Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito pondrán a disposición de la autoridad correspondiente (cuando ellos mismos son una autoridad) a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía, en contradicción con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Federal, que establece el deber de todas las autoridades de poner sin demora a disposición de del Ministerio Público a los detenidos. Aunado a lo anterior, el citado artículo 27, establece una excepción a la obligación constitucional de toda autoridad para informar al Minsiterio Público sobre la comisión de un delito y dispone que se hará del conocimiento de la policía.

Ahora bien, el artículo 30 vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues posibilita la realización de actividades de inteligencia en materia de seguridad interior, por parte de las fuerzas federales, incluso por las fuerzas armadas, generando un espectro de multiplicidad de autoridades que paralelamente y de forma amplia a su arbitrio y discrecionalidad de dichas autoridades la obtención la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, bajo el supuesto de que se puede hacer uso de cualquier método lícito, pero sin establecer parámetros de actuación y límites para la protección de los derechos de las personas y sin estar sujetos al control de autoridades civiles, tal y como lo ha hecho patente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 284.

Como se desarrollará en un apartado específico, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el artículo 8, transgrede el derecho humano a la reunión previsto en los artículos 6 y 9 de la Constitución Federal, toda vez que el derecho en cita consiste en la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, y abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. En suma, el precepto no establece los parámetros para calificar las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral

y determinar que las mismas se están llevando a cabo conforme a la Constitución, dejándolo al arbitrio de la autoridad. El estudio de este artículo mereció su estudio de un concepto de invalidez.

Al igual que el numeral anterior, se analizará en un solo apartado el artículo 9, ya que se estima resulta contrario al principio de máxima publicidad, conculcándose el derecho humano de acceso a la información, que rige la materia de transparencia y acceso a la información, ya que posibilita como regla general la clasificación de toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la propia Ley —incluso aquella que no necesariamente esté relacionada con razones de interés público y seguridad nacional o la que derive en violaciones graves a derechos humanos—, contrario a lo dispuesto por el artículo 6º constitucional que consagra el derecho de acceso a la información, reconociendo como regla general la publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo y únicamente como excepción su reserva y confidencialidad.

Finalmente, la CNDH observa que el artículo 31, vulnera el derecho de protección de datos personales al precisar que las autoridades federales y los órganos autónomos, están obligados a proporcionar la información que le requieran todas las autoridades que apticipen en tareas de Seguridad Interior —esto es, Fuerzas Federales, incluyendo Fuerzas Armadas, autoridades estatales y municipales—, so pretexto de realizar tareas en materia de seguridad interior, sin atender a la protección de los datos personales (incluso los inherentes a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos).

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de los cuales, el actuar de todas las

autoridades debe encontrar un fundamento jurídico y realizarse conforme al mismo.

Los preceptos 14 y 16, de la Constitución Federal, garantizan la observancia de las formalidades del procedimiento legislativo consistentes en que toda autoridad, incluyendo el Poder Constituido Legislativo, que instruya cualquier tipo de proceso, así como el actuar de todo órgano estatal sea acorde a la competencia establecida en las leyes.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alegada a lo señalado por la Constitución y las leyes secundarias que resulten conformes a la misma. En ese sentido, no se respeta el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad cuando las autoridades conducen su actuar con base en disposiciones legislativas que contradicen el texto constitucional.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica se puede plantear en los siguientes términos:

El principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica se vulnera en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.**

El respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano. Cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

La dinámica constitucional que rige a todo Estado Democrático de Derecho obliga a entender a la Norma Fundamental no como un instrumento político a través del cual se hacen patentes los intereses de los factores reales del poder que detentan el imperio, sino por el contrario, entenderla como una herramienta jurídica a través de las se establecen límites a ese poder y se garantiza el respeto de los derechos fundamentales.

El sistema jurídico-constitucional mexicano tiende a ser explícito, puntal y expreso. En ese sentido, resulta relevante, para el estudio que se realiza, señalar que la Norma Fundamental del Estado mexicano, establece en su artículo 73, de forma explícita el sustento constitucional con base en el cual, el Congreso de la Unión, puede expedir leyes en materias de Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

Esta habilitación legislativa en ambas materias, resulta de vital importancia para el adecuado desarrollo de las actividades que lleva a cabo el Estado. actividad legislativa en materias de Seguridad Nacional y Seguridad Pública; a cargo el Congreso de la Unión:

- XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

- XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Las fracciones transcritas, acotan de forma precisa la actuación de la autoridad legislativa en las materias referidas, respetando el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. El Poder Constituyente, ha sido constante, en precisar que, a efecto de respetar y garantizar el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, las leyes que en su caso tenga a bien expedir el Congreso de la Unión deben encontrar sustento en el texto constitucional.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la expedición de la Ley de Seguridad Interior no cuenta con el sustento constitucional que permita al Congreso de la Unión la emisión de dicho ordenamiento.

El Legislador Federal considera que la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, con relación al diverso 89, fracción VI, habilita al Congreso de la Unión para expedir la Ley impugnada, ya que el primer precepto de los citados señala que el Poder Legislativo Federal puede expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus facultades, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión, y el segundo de ellos señala que el Presidente de la República tiene la facultad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Lo anterior se corrobora con las líneas que a continuación se transcriben:

“... debe considerarse que el Congreso de la Unión está facultado para legislar, pues el mismo artículo 73, en su fracción XXXI establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXXI. Para 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.

De donde se colige que la fracción XXXI establece con meridiana claridad que el Congreso tiene lo que se conoce en la doctrina como la "facultad implícita" que el Constituyente le otorga al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades que la propia Constitución concede a los Poderes de la Unión.

Dicha disposición es el instrumento constitucional que provee los mecanismos que como legisladores, nos permiten hacer cumplir lo consagrado en ella.

En ese sentido, se considera que si el artículo 89, fracción VI Constitucional establece como facultad del Presidente de la República el disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior de la Federación, el Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción XXXI del artículo 73, puede expedir las leyes necesarias que hagan efectiva la atribución que la Constitución le otorga al Presidente de la República.

...

Así, la atribución del artículo 73, fracción XXXI y lo dispuesto en los artículos 89, fracción VI y 129 Constitucionales, deben analizarse de manera conjunta, pues en ellos se encuentra la facultad exclusiva del Presidente de la República, de comandar las fuerzas armadas en la defensa de la seguridad interior."

No resulta posible colegir que el sustento constitucional para la expedición de la Ley de Seguridad Interior es la fracción XXXI del artículo 73, que dispone que el Congreso de la Unión **puede expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus facultades, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión**, puesto que el alcance de dicha facultad se restringe a las facultades de los Poderes de la Unión que requieren la expedición de una Ley.

Ejemplo de lo anterior, lo constituye el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dispone:

“Artículo 90 La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

Es decir, la posibilidad con la que cuenta el Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus facultades, y todas las otras concedidas por la propia Constitución a los Poderes de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXXI, no es ilimitada, sino que debe restringirse a los casos en los que expresamente la Norma Fundamental refiere a la expedición de una Ley.

En ese sentido el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006

“... ”

Pero esta facultad del Congreso no es absoluta e ilimitada; tiene los límites que le impone de manera expresa o implícita la propia Constitución.

Ahora bien, en relación a las facultades para la creación de un órgano desconcentrado, que son las que concretamente son materia de controversia, en la Constitución Federal no se contiene previsión expresa; entonces, para dilucidar quién tiene esa facultad, debe desentrañarse el alcance de las facultades expresas e implícitas de cada uno de los Poderes integrantes de la Unión, a la luz de la naturaleza del órgano

que se crea, y aplicando criterios de ponderación de racionalidad y razonabilidad constitucionales.

Respecto al primer aspecto, es decir, el alcance de las facultades expresas e implícitas, no hay duda de que al Congreso de la Unión le corresponde, por determinación expresa del artículo 90 constitucional, expedir una ley orgánica, a efecto de distribuir los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de cada una de las Secretarías de Estado, como órganos dependientes inmediatos del Ejecutivo Federal, quien es el depositario original de dichas competencias, al señalar dicho precepto que:

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

...

A partir de entonces nadie ha puesto en duda que la regla general es la de que el Congreso de la Unión expide una ley en la que, respecto de la administración centralizada, distribuye competencias generales a cada Secretaría, de tal manera que la organización y distribución de esas

competencias entre distintos órganos o unidades inferiores en cada una de ellas se deja, por delegación legal, al Ejecutivo Federal y a los titulares de cada dependencia...”

Situación que no ocurre con la Ley impugnada, puesto que, como se precisó, el disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, es una facultad y una obligación del Presidente de la República, misma que dejará de asumir al momento en que cesen las situaciones señaladas y de ningún modo podrán entenderse como de carácter permanente. Menos aún constituye una materia susceptible de regularse en términos de concurrencia como lo pretende el Legislador Federal por lo que no resulta posible la coordinación coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia.

Ahora bien, del Decreto impugnado, se desprende que el Legislador Federal, pretende hacer valer que la Ley impugnada, constituye en realidad materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³²

Lo anterior carece de sustento, si se realiza una interpretación armónica, histórica y teleológica de los artículos 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI de la Norma Fundamental como a continuación se precisa.

El artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dispone:

*“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
I-V...”*

³² Artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”

Dicha fracción ha sido reformada por el Poder Constituyente Permanente en fechas 10 de febrero de 1944 y 5 de abril de 2004. Conviene transcribir el texto de la fracción referida en los términos previos a las modificaciones sufridas:

Artículo Original 1917	Reforma Constitucional del 10 de febrero de 1944	Reforma Constitucional del 5 de abril de 2004 y actualmente vigente
<p>“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:</p> <p>I-V.</p> <p>VI.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”</p>	<p>“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:</p> <p>I-V.</p> <p>VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”</p>	<p>“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:</p> <p>I-V.</p> <p>VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p>

Como se desprende de la evolución demostrada que ha sufrido la fracción VI, del artículo 89, se colige que la seguridad interior se encontraba prevista en el texto constitucional desde el texto original, incluso previo a la adición del término “seguridad nacional”. Por ello, resulta insostenible afirmar que “*la seguridad interior es una reama de la seguridad nacional*”³³ puesto que la seguridad nacional es una materia de relativamente reciente creación.³⁴

De un escrutinio de la citada fracción VI, del artículo 89, de la Constitución Federal se desprende lo siguiente:

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

- a. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la Ley de Seguridad Nacional expedida por el Congreso de la Unión con base en la fracción XXIX-M del artículo 73; y

- b. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para:
 - i. La seguridad interior; y
 - ii. La defensa exterior de la Federación.

Para el caso de esta última facultad (inciso b.), el texto constitucional no prevé su ejercicio a través de la expedición de una norma por parte del Congreso de la Unión, puesto que **constituye una facultad ejecutiva genérica del**

³³Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, p. 51.

³⁴ *Ibidem.*, p. 20: “**Este último tema, fue incluido en la Constitución hasta hace relativamente poco tiempo como respuesta a los nuevos retos que el Estado debía enfrentar en materia de seguridad, siendo en el año de 2004, cuando el Constituyente permanente aprobó la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional.**”

Presidente de la República como un instrumento para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

Es decir, son dos potestades distintas las previstas en la fracción VI, del artículo 89. La primera facultad consiste en la preservación de la Seguridad Nacional, la cual deberá llevarse a cabo en los términos de la Ley de Seguridad Nacional. La segunda facultad prevista en esa fracción consiste en la disposición del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y para la defensa exterior de la Federación, misma que deberá llevarse como una potestad ejecutiva genérica del Presidente de la República, como un instrumento para la seguridad interior de la federación.

En ese sentido, la segunda facultad prevista en la fracción VI del artículo 89, no sólo materializa la función ejecutiva conferida constitucionalmente al Presidente de la República, sino que, además, actualiza lo dispuesto por los artículos 1^o³⁵ de la Ley Orgánica de la Armada de México y 1^o, fracción II³⁶; 2^o³⁷; 13³⁸, 183,

³⁵ **Artículo 1.- La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país;** en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales.

³⁶ Artículo 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

...

II. Garantizar la seguridad interior;

...

³⁷ **Artículo 2/o. Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea,** por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, **conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.**

³⁸ **Artículo 13. El Presidente de la República dispondrá del Ejército y Fuerza Aérea, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 89 Fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

fracción, I, inciso B³⁹, así como fracción II, inciso B y 184⁴⁰ de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

La interpretación armónica y sistemática de los preceptos referidos conducen a la inteligencia de que el Presidente de la República cuenta con la facultad ejecutiva consistente en disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea) para la seguridad interior de la Federación, para lo cual puede dictar una orden ejecutiva para la movilización del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México para coadyuvar en la seguridad interior del país.

Lo anterior, de ninguna forma lleva a la conclusión de que el Congreso de la Unión pueda expedir una Ley para la Seguridad Interior. Ello haría nugatoria la facultad de carácter ejecutivo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que le concede la Norma Fundamental.

En efecto, una atribución de rango constitucional de la naturaleza y alcances como la señalada, no puede ser ejercida en forma plena a través de una Ley como la impugnada, dada la calidad de Presidente de la República, como Poder Ejecutivo de la Federación y como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

³⁹ **Artículo 183. Las reservas sólo podrán ser movilizadas, parcial o totalmente, por el Presidente de la República como sigue:**

I. La primera reserva, en los casos de:

A. Guerra internacional;

B. Alteración del orden y la paz interior;

C. Práctica de grandes maniobras; y

II. La segunda reserva, en los casos de:

A. Guerra internacional;

B. Grave alteración del orden y de la paz interiores; y

C. Práctica de pequeñas maniobras.

⁴⁰ **Artículo 184. En casos de movilización, los reservistas serán considerados como pertenecientes al activo del Ejército y Fuerza Aérea, desde la fecha en que se publique la orden respectiva,** a partir de la cual, quedarán sujetos en todo a las Leyes y Reglamentos militares, hasta decretarse la desmovilización.

Ahora bien, resulta incongruente afirmar que lo previsto en la Ley de Seguridad Interior, en el sentido de que dichas disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior, —como pretende hacer valer el artículo 1 de la norma impugnada—, puesto que la seguridad nacional es una materia de posterior adición a la Constitución que cuenta con su propia normatividad y resultaría completamente ilógico que la materia que se adicionó con posterioridad tuviera ahora, como una de sus ramas, a una materia constitucional previa como lo es la Seguridad interior.

Es decir, la Seguridad Interior, no es parte de la Seguridad Nacional, puesto que la materia de Seguridad Nacional se concibió *a posteriori* a la Seguridad Interior prevista en el texto constitucional no sólo desde 1917, sino, como el propio legislador federal reconoce:

“Cuando hablamos de seguridad interior, no nos referimos a un concepto de reciente creación, desde hace 196 años forma parte de la legislación nacional y encuentra su origen en la época inmediata posterior a la independencia mexicana, siendo uno de los resultados de un periodo marcado por una crisis económica y política entre España y la Nueva España, que culminaría con la consumación de nuestra Independencia el 27 de septiembre de 1821.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se convertiría en el primer instrumento legal del México independiente en incluir el término "seguridad interior", señalando en su artículo 110 lo siguiente:

"Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación."

Posteriormente, dicho término siguió incluyéndose como una de las atribuciones del Presidente de la República, apareciendo en las Leyes Constitucionales de 1836 y en el Proyecto de reforma 30 de junio de 1840; siendo modificado en el Primer proyecto de Constitución (Constitución Política de la República Mexicana) de 25 de agosto de 1842 pero reapareciendo en la Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856, replicándose en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857; y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige actualmente, en el artículo 89, fracción VI.⁴¹

Ahora bien, como se precisó, el 5 de abril de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reformó la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, el Poder Constituido permanente sostuvo la necesidad de adicionar al texto constitucional la materia de seguridad nacional.

Para ello, adicionó la posibilidad de que el Presidente de la República preservara la Seguridad Nacional. Sin embargo, para efecto de evitar la arbitrariedad en la actuación del Ejecutivo Federal, hizo patente la necesidad de una ley que estableciera los términos en los que la preservación de la seguridad nacional debía llevarse a cabo.

Por ese motivo, al mismo tiempo le otorgó al Congreso de la Unión la potestad para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. Así lo precisó el

⁴¹ *Ibidem.*, p. 33-34.

Poder Constituyente Permanente, como se desprende en la siguiente transcripción:

*“Debido a que la Seguridad Nacional tiene un carácter eminentemente estratégico para la continuidad y desarrollo de la nación, **se hace indispensable otorgar la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional al Poder Legislativo, anteponiendo el principio del equilibrio entre poderes, como una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática y el fortalecimiento del Estado de derecho en el que vivimos los mexicanos.**”⁴²*

“Al respecto los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, consideramos que es conveniente preservar la tradición del poder de revisión de la Constitución, al no utilizar una fracción derogada puesto que de esta manera se hace del conocimiento de los ciudadanos que esa fracción derogada tenía una materia particular, por lo que consideramos adicionar una fracción XXIX-M al artículo 73, a fin de ubicar la facultad de legislar del Congreso en materia de Seguridad Nacional en esta nueva fracción. Por lo anterior los diputados integrantes de esta Comisión compartimos la idea de que el Constituyente Permanente tiene la facultad exclusiva de adicionar y reformar la Constitución; por lo que, tomando en cuenta que adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente, es decir, toda adición supone la supervivencia

⁴² Iniciativa que contiene de Diputado Decreto de Reformas a los Artículos 73 Y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para Otorgarle al Congreso Federal la Facultad de Legislar en materia de Seguridad Nacional, y al Titular del Ejecutivo Federal Facultades en Materia de Seguridad Nacional, Presentada por el Diputado Omar Fayad Meneses, del Grupo Parlamentario del PRI, en la Sesión del jueves 8 de noviembre De 2001.

integra del texto antiguo y, reformar es también la supresión de un precepto de la Ley sin sustituirlo por ningún otro.”⁴³

*“Sin embargo, **debemos reconocer que es necesario avanzar en el marco legal de la seguridad nacional y para ello es fundamental que el Constituyente Permanente faculte a este Honorable Congreso para que pueda legislar en materia de seguridad nacional.**”⁴⁴*

Es decir, para la preservación de la Seguridad Nacional —diversa de a la seguridad interior y defensa exterior—, se requiere que de una ley que establezca los términos en los que el Ejecutivo Federal la preservará.

No así en el caso de la disposición de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, puesto que se trata de una facultad ejecutiva a cargo del Presidente de la República que activa diversos preceptos previstos en las respectivas leyes orgánicas del Ejército, la Fuerza Armada y la Marina.

Lo anterior, de ninguna forma permite concluir que la Seguridad Interior forme parte de la Seguridad Nacional y que por ello, el Congreso de la Unión puede expedir una Ley al respecto. Por ello, a juicio de esta CNDH, se configura una transgresión al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en virtud de que el actuar de cualquier autoridad —incluyendo a la creadora de normas— debe encontrar sustento constitucional.

⁴³ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que Adiciona una Fracción XXIX-M al Artículo 73 y se Reforma la Fracción VI Del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ Discusión de la Cámara de Origen sobre el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que Adiciona una Fracción XXIX-M al Artículo 73 y se Reforma la Fracción VI Del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego entonces, si la Seguridad Interior no es una rama de la Seguridad Nacional, el Congreso de la Unión carece de sustento constitucional para expedir una Ley en materia de Seguridad Interior, lo cual, como se ha precisado transgrede el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad que comandan a todas las autoridades públicas —incluyendo las autoridades creadoras de las normas— a actuar con fundamento y apego a las atribuciones reconocidas en el texto constitucional.

Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre Seguridad Ciudadana de 2009, señaló que el hecho de establecer, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos responde a la grave confusión entre “los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad —por muy grave que sea— no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado.”⁴⁵

Adicionalmente conviene señalar que, como se precisó, el disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, es una facultad y una obligación del Presidente de la República, misma que dejará de asumir al momento en que cesen las situaciones señaladas y de ningún modo podrán entenderse como de carácter permanente.

En ese sentido el Congreso de la Unión, se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar en materia de seguridad nacional, no así en materia de seguridad interior, **por lo cual la aprobación del Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, transgrede el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.** Lo anterior, ya que, en un Estado Democrático Constitucional de Derecho, como el nuestro todo el actuar de las autoridades, incluso las legislativas deben tener sustento constitucional, de lo contrario se daría pauta al pleno arbitrio de los Poderes.

⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párr. 103, p. 43.

En virtud de que del análisis integral de la Norma Fundamental no se desprende ningún precepto que permita que el Congreso de la Unión expida una Ley en materia de Seguridad Interior, atentando así contra el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio constitucional de legalidad. Esto es así, ya que, contrario a lo que sostiene el legislador federal, la seguridad interior no es una rama de la seguridad nacional, ya que, como se ha demostrado, la seguridad interior se encontraba contemplada en el texto constitucional antes que al seguridad nacional, aunado a que la seguridad interior es una facultad exclusiva del Presidente de la República para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, es decir del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea ya sea para la seguridad interior y para la defensa exterior de la Federación.

Ahora bien, y como se precisa en el apartado respectivo, por el alcance que la Ley de Seguridad Interior establece, su contenido se empalma con la materia de Seguridad Pública, por lo que las acciones de una materia se equiparan a las de la otra, ya que prácticamente cualquier cosa puede ser considerada como amenaza a la Seguridad Interior, en tanto la autoridad considere que se están afectando los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana, garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación, cooperación, racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, y por ello, se abre la posibilidad de que situaciones que se consideren como Amenazas o Riesgos a la Seguridad Interior, se identifiquen al mismo tiempo, con tareas propias de Seguridad Pública.

Máxime si se considera que, el marco constitucional, —consistente en los artículos 21, 73, fracción XXIII y 115 fracciones III y VII— legal —compuesto por la Ley General de la materia y las Leyes Locales relativas— en materia de seguridad pública del cual se desprende que la materia es una función prioritaria del Estado Mexicano llevada a cabo por conducto de los diferentes ámbitos de gobierno que lo conforman y dentro del ámbito competencial que cada uno tiene

asignado. Asimismo, que el ejercicio de esta función se lleva a cabo en un marco de concurrencia establecido en una Ley General a través de la cual se desarrollan las condiciones de coordinación entre el orden normativo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios conforme a la distribución competencial que a cada uno de estos entes le asigna de manera directa la Constitución Federal.⁴⁶

Así, en términos constitucionales y legales, se establece la posibilidad de que dos o más entes públicos puedan coordinarse para prestar este servicio público, para lo cual, en primera instancia, sus leyes correspondientes deben prever esta posibilidad, respetando la esfera competencial que cada uno de ellos tiene asignado, así como establecer los mecanismos necesarios para ello.

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

La propia Ley General prevé que las instituciones de seguridad pública de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios serán de carácter civil, disciplinado y profesional, la materia comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, por lo que en el ámbito de su competencia y en los términos que el propio ordenamiento señale deberán coordinarse.⁴⁷

⁴⁶ Cfr. *Ibíd.*

⁴⁷ Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el

Debe subrayarse que la Ley de Seguridad Interior, en diversos preceptos establece las bases de coordinación de los tres órdenes de gobierno, Federal Estatal y Municipal a efecto de identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior. El establecimiento de bases de

Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;
- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IX. Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XII. Garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos;
- XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;
- XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;
- XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y
- XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

coordinación entre las tres esferas de gobierno, es propia de una Ley de carácter General, para cuya emisión, el Congreso de la Unión, requiere de una habilitación expresa en el texto constitucional.

En ese sentido, si la Seguridad Interior no es una rama de la Seguridad Nacional, como se ha hecho patente, y además, el ámbito de aplicación de la norma es tan extenso que permite que se empalmen las acciones en materia de Seguridad Interior con actividades que constitucional y legalmente corresponden a la materia de Seguridad Pública, sin deslindar claramente las funciones militares de las de policía civil, luego entonces, la norma resulta incompatible con el marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

Sobre este punto conviene recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el **deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas**. Criterio que resulta de una importancia trascendental para el caso concreto, tomando en cuenta que los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así ha lo planteado el Tribunal Internacional, al resolver el Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador en la Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), que por su trascendencia, a continuación se transcriben las consideraciones del Máximo Intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“51. Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima

*absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”³¹. **El deslinde de las funciones militares y de policía debe garantizar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas.***

Estas consideraciones han sido reiteradas directamente al Estado mexicano al resolver el **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México en la Sentencia de fecha 26 de Noviembre de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones Y Costas)**.

En la referida sentencia, el Tribunal Interamericano subrayó que el derecho de seguridad personal contenido en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe entenderse como la protección contra toda posible interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física.

El asunto planteaba que los hechos en un contexto de importante presencia militar como respuesta estatal al narcotráfico y a grupos armados. Dicho despliegue de fuerzas armadas en los Estados en los cuales operan estos grupos y donde se desarrollan actividades de narcotráfico implicaron que elementos militares asumieran funciones y tareas de seguridad pública en algunos Estados, a través del establecimiento de patrullajes en carreteras y caminos, instalación de retenes, ocupación de poblados, detenciones e

interrogatorios y cateo de domicilios en busca de uniformes, armas y documentos.

Sobre dicha presencia del Ejército cumpliendo labores policiales la Corte Interamericana señaló que en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos.

La Corte Interamericana enfatiza el sentido en el que se han pronunciado diversos organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, manifestando su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que las funciones de la policía deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. Sólo así se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones.

Así, la Corte Interamericana hizo patente que, si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción".

El Tribunal Interamericano ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad, por lo que deben los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes

policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.

A continuación se transcriben los párrafos de la sentencia de la Corte Interamericana que se analiza:

79. Este Tribunal recuerda que, respecto al artículo 7 de la Convención Americana, la Corte ha reiterado que éste tiene dos tipos de regulaciones bien diferenciadas entre sí, una general y otra específica. La general se encuentra en el primer numeral: "[t]oda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales". Mientras que la específica está compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (art. 7.2) o arbitrariamente (art. 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (art. 7.4), al control judicial de la privación de la libertad (art. 7.5) y a impugnar la legalidad de la detención (art. 7.6)⁹⁹. Cualquier violación de los numerales 2 al 7 del artículo 7 de la Convención acarreará necesariamente la violación del artículo 7.1 de la misma¹⁰⁰.

80. De otra parte, el Tribunal ha señalado que la seguridad también debe entenderse como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física¹⁰¹. Asimismo, con la protección de la libertad se pueden salvaguardar tanto la libertad física de los individuos como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías puede resultar en la subversión de la regla de derecho y en la privación a los detenidos de las formas mínimas de protección legal¹⁰². Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que la seguridad personal implica la protección respecto a la libertad física¹⁰³. A su vez, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que el derecho a la seguridad no puede interpretarse en forma restringida, lo cual implica que no pueden ignorarse las

amenazas a la seguridad de personas no detenidas o presas¹⁰⁴.

81. Los hechos del presente caso se producen en un contexto de importante presencia militar en el estado de Guerrero en los años 90¹⁰⁵, como respuesta estatal al narcotráfico y a grupos armados como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR)¹⁰⁶. Dicha respuesta consistió en el despliegue de fuerzas armadas en los estados en los cuales operaban estos grupos y donde se desarrollaban actividades de narcotráfico¹⁰⁷. Por esta razón, y teniendo en cuenta algunas de las controversias entre las partes (infra párrs. 90 a 92), el Tribunal considera relevante precisar algunos alcances de las obligaciones convencionales en este tipo de circunstancias.

82. En el marco de lo anterior, a partir de dicha década, las Fuerzas Armadas asumieron funciones y tareas de seguridad pública en algunos estados, entre ellos Guerrero, a través del establecimiento de patrullajes en carreteras y caminos, instalación de retenes, ocupación de poblados, detenciones e interrogatorios y cateo de domicilios en busca de uniformes, armas y documentos¹⁰⁸. Guerrero es "de l[o]s poc[o]s [estados] que concentra dos zonas militares del total de 41" y, además, incluye una región militar, "la IX, del total de XII regiones, región cuyo presupuesto tuvo un incremento porcentual de 50.14% del año 2000 al 2009, aumento superior a todas las otras regiones a excepción de la I"¹⁰⁹.

83. En el caso concreto, la Corte observa que en el operativo militar en la localidad de Pizotla realizado el 2 de mayo de 1999, en forma previa a la detención de los señores Cabrera y Montiel, el grupo militar que intervino estuvo constituido por 43 elementos de tropa¹¹⁰. Al respecto, la CNDH constató que esta comisión militar se trasladó a dicha localidad con la finalidad de verificar una información referida a una "gavilla" (supra párr. 67). La CNDH consideró acreditado que "el poblado [...] fue sitiado", "se manten[ía] en vigilancia" y que "personal militar [...] efectu[ó] disparos de arma de fuego,

atemorizando a la población civil de la comunidad de Pizotla[,] además de haber tratado con violencia a las mujeres y niños, manteniendo incomunicada durante dos días la citada comunidad"111. La CNDH estableció que "la conducta desplegada [por los militares] encargados de dirigir, supervisar y autorizar el citado operativo, lesionaron los [d]erechos [h]umanos de los habitantes de la comunidad [...] al impedirles, e incluso limitarles [...] ejercer su [d]erecho a la [l]ibertad de [t]ránsito"112.

84. Por su parte la defensa de las presuntas víctimas en el ámbito interno señaló que el Ejército mexicano no es autoridad competente para la investigación y persecución de los delitos y "será el Ministerio Público, la Policía Judicial a su mando o los auxiliares del propio Representante Social quienes podrán verificar [las] molestias [y la privación a la libertad]"113. Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado consideró que el Ejército estaba facultado para detener a las presuntas víctimas "con motivo de la portación de las armas de fuego de uso exclusivo para las Fuerzas Armadas"114.

85. Teniendo en cuenta estos elementos, el Tribunal considera que el presente caso tiene relación con jurisprudencia previa donde, a partir de un documento oficial del Estado¹¹⁵, se constató que la presencia del Ejército cumpliendo labores policiales en Guerrero ha sido un tema controvertido en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha colocado a la población en una situación de vulnerabilidad¹¹⁶.

86. Al respecto, la Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. Así, por ejemplo, organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el

hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles¹¹⁷, y han indicado que "[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones"¹¹⁸.

87. De otra parte, esta Corte ya ha señalado que si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción"¹¹⁹. Así, el Tribunal ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común¹²⁰.

88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales¹²¹. El deslinde de las funciones militares y de policía debe garantizar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas¹²².

89. La Corte considera que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción

de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, como ha sido señalado (supra párrs. 86 y 87), que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

Como se desprende de lo anterior, la Corte Interamericana ha sido muy puntual en señalar que los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad o violencia interna, ya que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles.

No obstante que el Estado mexicano tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, también tiene el deber de establecer procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, por lo que debe restringirse al máximo la utilización de Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad.

Concatenando lo anterior, conviene recordar que, al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona.⁴⁸

⁴⁸ Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 204, del rubro: **JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.**

En ese sentido, la sentencia del 26 de noviembre de 2010, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, resulta de un valor trascendental para el análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa que la Ley de Seguridad Interior habilita a las Fuerzas Armadas para que puedan actuar por sí, es decir, sin mediar petición de apoyo por parte de la autoridad civil, para realizar Acciones de Seguridad Interior, que en términos de la Ley, son aquellas realizadas por las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior.

No obstante, en términos de la propia Ley de Seguridad Interior prácticamente cualquier cosa puede ser calificada como una amenaza o un riesgo (que es aquello que potencialmente puede convertirse en amenaza) a la Seguridad Interior. Y derivado de esa falta de acotamiento y encauzamiento del actuar de la autoridad, las Fuerzas Armadas pueden participar por sí mismas, para identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior, incluso sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Aunado a lo anterior, la autoridad que dirigirá y coordinará las acciones, será un Comandante de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República subordinando a las autoridades civiles bajo la coordinación de la autoridad militar designada.

A juicio de esta CNDH, la ley de Seguridad Interior, inobserva lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una sentencia dirigida al Estado mexicano, en el sentido de ***“limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”***.

En contraste, la norma impugnada, habilita a las Fuerzas Federales, inclusive las Fuerzas Armadas para que, de una forma indeterminada pueden participar cuando se considere que alguna situación afecte los principios de racionalidad,

oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Es decir, el uso de las Fuerzas Armadas no se limita al máximo, por el contrario se posibilita para que lleven a cabo acciones que no se encuentran encauzadas ni acotadas a la exacta conexión con las funciones relativas a la disciplina militar. Máxime cuando el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra dispone lo siguiente:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

El citado precepto, debe ser interpretado a la luz de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.

Como ese Supremo Tribunal ha señalado, el artículo 1º constitucional, que consagra el principio *pro persona* obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona, implica que, la interpretación que se haga a la luz de los criterios establecidos por el Máximo Intérprete de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a los siguientes parámetros:

(I) Cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso

específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;

(II) En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y

(III) De ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

De tal guisa, el análisis de constitucionalidad que ese Supremo Tribunal Constitucional mexicano realice, de la Ley de Seguridad Interior, debe tomar en cuenta los parámetros precisados, a efecto de garantizar el pleno cumplimiento de la obligación constitucional consistente en realizar en todo tiempo la interpretación que brinde a las personas la protección más amplia.

SEGUNDO. Los artículos 2, 3, 4, fracciones I, II, III, IV y X, 6, 7, 10, 11, 15, 16, 17 18, 20, 21, 26, 27, 30, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Seguridad Interior vulneran el derecho de a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, consagrados en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se esgrimen los argumentos que ponen en evidencia la incompatibilidad constitucional de diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior, cuya naturaleza es similar y que se desarrollan como una violación a los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, al vulnerar el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como el incumplimiento de la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos.

En ese sentido, las consideraciones que a continuación se señalan, demuestran la afectación o trasgresión al derecho humano de seguridad jurídica, so pretexto de conservar un bien jurídico consistente en la seguridad interior, pues se trata

de normas que, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, contienen una ausente o deficiente regulación de los supuestos normativos; que rompen los principios que rigen la Seguridad Pública y la interpretación histórica, armónica y teleológica del artículo 129 constitucional; aunado a que excluyen la materia de seguridad interior de la regulación dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo que se traduce en un margen excesivo de discrecionalidad para la autoridad.

Así, en tanto el valor en juego son derechos fundamentales de las personas, resulta necesario que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un estudio abstracto de la constitucionalidad de este grupo de normas, y en su caso declare la invalidez de las normas que no garanticen el respeto de derechos humanos, y, por tanto, resulten incompatibles con el bloque de constitucionalidad que rige el orden jurídico mexicano.

Ahora bien, por cuestión de método, y para una mayor claridad, este primer concepto de invalidez se divide en diversos incisos donde se incluyen los artículos en atención a la temática con la que se relacionan, y en función a que su contenido normativo es similar. En ese contexto la impugnación de los artículos señalados en rubro de este concepto de invalidez es la siguiente:

A. Indeterminación de supuestos normativos: Los artículos 2, 3, 4, fracciones II, III y X, contienen una ausente y/o deficiente regulación de los supuestos normativos relativos a la seguridad interior, los riesgos y amenazas a la misma; los principios que rigen el ejercicio de las atribuciones de Seguridad Interior; y el uso legítimo de la fuerza. Lo anterior, toda vez que constituyen normas que establecen los parámetros de actuación de las autoridades en materia de seguridad interior, sin encauzar 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 y acotado.⁴⁹

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 14⁵⁰ y 16⁵¹ 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

⁴⁹ 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: 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.

⁵⁰ “Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

(...).”

⁵¹ “Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(...).”

motivos y las medidas, y a la autoridad, en cambio, sólo queda aplicar lo que la norma le ordena.⁵²

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.

⁵² *Cfr.* Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiocho de junio de dos mil diecisiete, al resolver el Amparo en Revisión 759/2016, p. 42.

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.⁵³

⁵³ *Ibidem*, p. 43.

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.⁵⁴

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.⁵⁵

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

⁵⁴ Cfr. Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, pp. 49-52.

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

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.⁵⁶

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*”.⁵⁷

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, 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

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I, y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, p. 42.

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.⁵⁸

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.⁵⁹

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.⁶⁰

En contraste con lo planteado hasta ahora, los artículos 2, 3, 4, fracciones II, III y X, de la Ley de Seguridad Interior, 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.

⁵⁸ Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párr. 164.

⁵⁹ *Ibidem.*, párr. 165.

⁶⁰ Opinión Consultiva OC-6/86: La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21.

a) Artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III: Seguridad Interior, sus amenazas, riesgos y principios.

De forma específica, debe realizarse el escrutinio de constitucionalidad del artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior, señalando que esta es la *condición* que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la Ley.

Debe precisarse que, como se planteó de forma introductoria la impugnación que se realiza de los artículos 2, 3, 4, fracciones II y III no va encaminada a precisar si contienen una adecuada o deficiente definición de los conceptos, sino, por el contrario, a demostrar que dichas disposiciones normativas resultan contrarias a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica puesto que el legislador federal establece normas que rigen a las autoridades para actuar en determinado sentido sin encauzar el ámbito de esa actuación por lo que, por un lado, el gobernado desconoce por completo cuál será la consecuencia jurídica de los actos que la autoridad realizará, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad carece de las limitantes necesarias, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél resulta caprichosa o arbitraria.

Al respecto, conviene traer a colación el criterio establecido por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisando que, si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, lo cierto es que ninguno de los artículos de la Constitución Federal establece, como un requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos

secundarios defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Ello es así, porque las leyes no son **diccionarios** y la exigencia del citado requisito tornaría imposible la función legislativa, en vista de que la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica.

Estas consideraciones fueron plasmadas en las Jurisprudencia P. CIV/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, agosto de 2000, Materia Constitucional, p. 145, del rubro y textos siguientes:

LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR. Si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, de una lectura integral de la Constitución Federal, se aprecia que ninguno de los artículos que la componen establece, como un requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Ello es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia del citado requisito tornaría imposible la función legislativa, en vista de que la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica, provocando que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función, consistente en regular y armonizar las relaciones humanas. De ahí que sea incorrecto afirmar que cualquier norma se aparte del texto de la Ley Suprema al incurrir en una deficiencia de definición o irregularidad en su redacción, pues la contravención a ésta se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los

artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridad que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en su redacción y en los términos que emplean.

Congruente con el criterio transcrito, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, también determinó que las leyes no son **diccionarios** y de ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina, —o lo haga deficientemente— los vocablos o locuciones utilizados, argumento que se encuentra plasmado en su Jurisprudencia 1a./J. 83/2004 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XX, Octubre de 2004, Materia Constitucional, p. 170, del rubro y textos siguientes:

“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR. Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios -considerando también a los de la materia penal- defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. **Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se**

persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean.”

Es así que, con base en los parámetros establecidos por ese Máximo Tribunal Constitucional de nuestro país la presente impugnación no versa sobre la afirmación de que las normas impugnadas se apartan del texto de la Ley Fundamental, porque no definir los vocablos o locuciones utilizados —o lo haga de forma deficiente vaga o imprecisa—. Por el contrario, los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la obligación no se encuentran consignados de manera expresa en los artículos impugnados, de forma que queda al margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, y el gobernado desconoce los supuestos específicos que la ley está obligada a establecer.

No obstante lo anterior, de una interpretación armónica y teleológica de los artículos 89, fracción VI, y 73, fracción XXIX-M, el establecer la definición del primero de dichos conceptos, fue una preocupación constante para el Supremo Poder Reformador de la Constitución, tal y como se desprende de las iniciativas del Decreto por el que se adicionó dicha fracción al artículo 73 y se reformó la diversa del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en materia de Seguridad Nacional de fechas 8 y 29 de noviembre de 2001 y del 25 de abril de 2002, tal y como se aprecia a continuación:

- Iniciativa con proyecto de reformas a los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle al Congreso Federal la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional, y al titular del Ejecutivo Federal facultades en materia de Seguridad Nacional, presentadas por el Diputado Omar Fayad Meneses, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 8 de noviembre de 2001.

Esta primera iniciativa resulta sumamente trascendental porque, de la misma se desprende la intención del Poder Reformador Constitucional de establecer un concepto de Seguridad Nacional a nivel constitucional ya que señaló en su exposición que ***“la ausencia de un concepto definido y de un adecuado y suficiente marco normativo en la materia, abre la posibilidad de que se presente un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la Seguridad Nacional y en la toma de las decisiones derivada de esta situación, las que de no cuidarse, podrían incurrir en violaciones flagrantes a las garantías individuales y a los derechos humanos.”***

En lo que interesa de esta iniciativa señala la necesidad de *esclarecer el concepto de Seguridad Nacional, recordando que la noción de seguridad como en otras partes del mundo, el fin de la Guerra Fría modificó y amplió de manera importante la discusión en torno a la Seguridad Nacional, que se ha venido alejando de las concepciones tradicionales que la anclaban a los aspectos militares, para incorporarla a un horizonte más amplio dentro de la vida de un Estado.*

Indica que la falta de una política real de Seguridad Nacional, a lo largo de los años, ha provocado que se desatiendan verdaderas amenazas que han permitido el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, el desarrollo regional desequilibrado, la desigualdad social y la destrucción

ambiental, entre otros aspectos importantes que merecen mayor seguimiento y atención.

Se menciona que los delitos como el narcotráfico, secuestro, robo de vehículos, tráfico de armas y otros atenta en contra de la vida social, y son delitos que hoy, no conocen fronteras y **que actualmente están mereciendo un tratamiento de Seguridad Nacional** en las estrategias desarrolladas por las instituciones de Seguridad Pública, lo que también ha propiciado que ambos conceptos sean confundidos y muchas veces equiparados. Por otra parte, precisa que *“... si a la Seguridad Nacional la entendemos como aquella que deberá preservar las condiciones de paz, libertad y justicia en que se sustenta el orden jurídico constitucional, permitiendo el desarrollo soberano de un país, se deduce que ambos temas, el de la Seguridad Pública y el de la Seguridad Nacional, son distintos, pero están íntimamente relacionados...”*

Concluye que en nuestro país la ausencia de un concepto definido y de un adecuado y suficiente marco normativo en la materia, abre la posibilidad de que se presente un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la Seguridad Nacional y en la toma de las decisiones derivada de esta situación, las que de no cuidarse, podrían incurrir en violaciones flagrantes a las garantías individuales y a los derechos humanos.

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona dos párrafos al artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **para establecer el alcance de la noción de Seguridad Nacional y sentar las bases para expedir una Ley de la Materia**, presentada por el Diputado Cesar Augusto Santiago Ramirez, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 29 de noviembre de 2001 y que adiciona los artículos 73, 76 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Alberto Amador Leal, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 25 de abril de 2002.

Esta iniciativa, al igual que la que le precede refrenda la preocupación por parte del Constituyente Permanente de intentar establecer **“una definición conveniente del concepto de Seguridad Nacional que incluya la defensa, protección y salvaguarda del Estado, como Entidad soberana, y también garantice todos y cada uno de sus componentes intrínsecos.”** Inclusive, propone establecer en el artículo 129 de la Constitución Federal, el concepto de Seguridad Nacional, entendida como el “interés supremo y responsabilidad exclusiva del Estado y comprende la salvaguarda integral de los principios establecidos en esta Constitución, la preservación de las instituciones del Estado, la autodeterminación, autonomía e independencia de la nación mexicana, la defensa de su territorio y todas aquellas prevenciones tendientes a asegurar el desarrollo económico, el orden jurídico y la paz social.”

Se considera conveniente rescatar las siguientes líneas que hacen patente la preocupación del legislador federal por definir la que es seguridad nacional: ***“identificar dos corrientes: una, la que pretende que la Seguridad Nacional debe ser un asunto confiado al Ejecutivo y diseñado, exclusivamente, para atender cuestiones policiales o de la llamada “Inteligencia” que garantice ciertos niveles de Seguridad Pública a la población, por la cancelación de irrupciones violentas o de eventos que por cualquiera de las circunstancias de la violencia social pudiera agredir a la población en su conjunto. En esta noción se trata simplemente, de constituir un instrumento que legitime acciones y de un marco a la intervención del Ejecutivo en el nombre de la Seguridad Nacional.***

...

La otra visión es la que entiende a la Seguridad Nacional como un interés supremo y como responsabilidad absoluta del Estado. Una visión que hace que la Seguridad Nacional se integre por la salvaguarda integral de los principios establecidos en la Constitución, la preservación de las Instituciones del Estado, la autodeterminación, la defensa del Territorio Nacional y por supuesto, todo lo que tiene que ver con asegurar el desarrollo económico, el orden jurídico y la paz de la Nación entera.

...

Un concepto con estas características sería garantía de paz social, la cual se logra sólo si es posible armonizar los elementos políticos, económicos, sociales y culturales, con aquéllos que son propios de las fuerzas armadas nacionales y de política interna, y que permiten asegurar la soberanía, impedir la vulnerabilidad frente al exterior y fortalecer la viabilidad del proyecto Nacional.”

Concluye indicando que con las reformas propuestas será posible, sin duda, tener un diseño siempre actualizado de la Seguridad Nacional, puesto que corresponderá ***“invariablemente a la necesidad de mantener la paz, enfrentando los desafíos internos y los nuevos retos que ya no sólo surgen de cuestiones nacionales, sino que han permeado el entorno internacional...”***

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona los artículos 73, 76 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Alberto Amador Leal, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 25 de abril de 2002.

Por cuanto hace a la tercera iniciativa, el Constituyente Permanente expuso los motivos por los que consideraba que la forma de hacer frente al importante reto que representan las amenazas a la Seguridad Nacional debe partir por la comprensión de qué se entiende por esa Seguridad Nacional susceptible de ser amenazada, tal y como se aprecia en la siguiente transcripción:

“Un importante reto que enfrentan hoy nuestras instituciones democráticas consiste en crear un sistema de seguridad nacional que, además de salvaguardar la independencia y soberanía nacionales, contribuya a

fortalecer nuestro Estado de Derecho y a garantizar la estabilidad política y la armonía social. Los fenómenos de crimen organizado, que se han manifestado con fuerza creciente en los últimos años, han hecho urgente la necesidad de rediseñar nuestro esquema normativo e institucional sobre la materia. Las amenazas a la seguridad tienden a aparecer y a multiplicarse cuando las agencias gubernamentales encargadas de garantizarla trabajan sin un marco legal o, en ocasiones, con referentes jurídicos inapropiados, lo que también propicia la afectación a las garantías individuales.

...

De aquí que el primer paso para enfrentar eficazmente estas amenazas a la seguridad nacional sea realizar algunas reformas constitucionales. Para empezar, no sólo necesitamos actualizar la concepción implícita y en cierta forma vaga que sobre seguridad nacional aparece en nuestra Constitución; sino que el país requiere que el Congreso tenga la facultad de legislar en la materia y un Poder Ejecutivo con facultades para ejecutar tal legislación y, con ello, diseñar e implementar una política de seguridad nacional que promueva la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de resguardar la seguridad nacional: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado Mayor Presidencial. ...

...en la actualidad, la seguridad nacional está vinculada a un gran número de temas que escapan a su concepción tradicional. Ahora debe estar atenta al fenómeno migratorio, al deterioro de la ecología y el medio ambiente, la disponibilidad de recursos estratégicos, la gobernabilidad democrática, entre otros. Su principal ámbito de acción y atención está dirigido a atender

riesgos; es decir, situaciones en las que daños a la vigencia del Estado de derecho y del régimen democrático están próximos... De aquí que la tarea esencial de la seguridad nacional sea atender una agenda nacional de riesgos que experimenta transformaciones a lo largo del tiempo... La labor de los servicios de inteligencia tiene un carácter esencialmente preventivo y se desarrolló en diversas agencias civiles o militares.

...sin un marco legal adecuado y suficiente para la operación de un sistema de seguridad nacional, el Estado mexicano continuará debatiéndose "entre una situación de indefensión y una de ilegalidad."

...

Como se desprende de las transcripciones a las iniciativas, el Reformador Permanente de la Constitución puntualizó que ***"la ausencia de un concepto definido y de un adecuado y suficiente marco normativo en la materia, abre la posibilidad de que se presente un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la Seguridad Nacional y en la toma de las decisiones derivada de esta situación, las que de no cuidarse, podrían incurrir en violaciones flagrantes a las garantías individuales y a los derechos humanos."***

Es así que, para el Constituyente Permanente, resulta de suma importancia dotar de claridad y encauzamiento a los supuestos normativos, en aras de poder determinar su alcance, acotando el actuar de la autoridad y evitar así una transgresión a la seguridad jurídica, como pilar del actuar del Estado frente al gobernado.

Ahora bien, la misma autoridad constituyente, tuvo a bien consensuar en que la seguridad nacional no debía ser definida en el ordenamiento constitucional, en virtud de su carácter dinámico, sin embargo, también enfatizó que tampoco resultaba viable plasmar principios tan amplios, que permitieran confundir la

tutela de los intereses nacionales en inobservancia de la protección de los derechos de las personas, expresado mediante el establecimiento de límites.⁶¹

En ese sentido, la razón de traer a colación las consideraciones expresadas, en la presente impugnación se concatenan con lo planteado por el legislador federal ordinario en cuanto a que la seguridad interior, “*es una rama de la seguridad nacional que por sus características propias, debe ser legislada en un instrumento distinto a la Ley de Seguridad Nacional, pero que se nutre de los conceptos y procedimientos ya descritos en dicha Ley*.”⁶²

Luego entonces, suponiendo sin conceder, que la Seguridad Interior, efectivamente es una especie de un concepto más amplio que es la Seguridad Nacional, si para el género —Seguridad Nacional—, el Supremo Poder Reformador consideró la necesidad de un concepto definido y de un adecuado y suficiente marco normativo a efecto de evitar que se presentara un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades en la toma de las decisiones derivada de esta situación, incurriendo en violaciones flagrantes a las garantías individuales y a los derechos humanos, con mayor razón, tales exigencias resultan aplicables a la especie —Seguridad Interior—.

En esa línea argumentativa, el Legislador Federal Ordinario, determinó que la introducción de “***un concepto de Seguridad Nacional obedece a la necesidad de contar con parámetros objetivos para delimitar la materia de Seguridad Nacional, a fin de otorgar seguridad jurídica a los particulares y, a la vez, eficacia y claridad a la autoridad***”, añadiendo que “aún y cuando el concepto es ambicioso en su esencia, la definición de lo que es materia de Seguridad Nacional se impone como una de las piedras angulares de la iniciativa de ley,

⁶¹ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que Adiciona una Fracción XXIX-M al Artículo 73 y se Reforma la Fracción VI del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 10 de Diciembre de 2002.

⁶² Dictamen de la Comisión de Gobernación, de la Cámara de Diputados, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, p. 22.

más con afán de otorgar una base sólida y concreta de apoyo al esquema jurídico.”⁶³

Continúa el Legislador Federal precisando que el concepto de Seguridad Nacional ha venido evolucionando desde sus albores en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, donde se le vinculó a las misiones de las fuerzas armadas, posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, transformó su significado adquiriendo la connotación de un mecanismo para lograr un estatuto de libertad, estabilidad, y orden social; el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, conformó el concepto como una condición de equilibrio que perfila la seguridad como una función integral en la cual colaboran los agentes estatales y en el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, no se estableció una nueva definición pero conforma la política de Seguridad Nacional en el fortalecimiento de la Soberanía como el valor más importante de nuestra nacionalidad.⁶⁴

Lo anterior, deja en evidencia la necesidad que vislumbró el legislador federal de definir claramente los fines propios de la Seguridad Nacional con el objeto de discernir entre la actuación legal y la ilegal de Estado, en esta materia. Dotando así al Estado de un esquema de Seguridad Nacional y estructuras que la preserven en un marco regulatorio claro y preciso, que garantice el respeto de los derechos humanos.⁶⁵

En ese sentido, el legislador buscó crear un concepto de Seguridad Nacional acorde a las exigencias del país, con la intención de dotar de claridad y concisión a la materia. Derivado del proceso de creación normativa referido, el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional encuadró los alcances de la materia de Seguridad Nacional los siguientes:

⁶³ Exposición de motivos de la Iniciativa que presentan diversos Senadores del grupo parlamentario del PRI, por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional, 30 de Octubre de 2003.

⁶⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de seguridad nacional; y se reforma el artículo 50 bis de la ley orgánica del poder judicial de la federación, del 14 de abril de 2004.

⁶⁵ Cfr. *Ibidem*.

“Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.”

Por ello, el Legislador Federal, retomando la necesidad vislumbrada por el Órgano Revisor de la Constitución, de normas claras y precisas que brinden certidumbre y precisión al momento de acotar el alcance del actuar por parte de la autoridad y así evitar una transgresión a la seguridad jurídica a los particulares, determinó establecer una norma que acotara el entendimiento de la Seguridad Nacional y así evitar que el actuar de la autoridad traspasara los supuestos expresamente establecidos en dicha norma.

Como se precisó con anterioridad, suponiendo sin conceder el hecho de “*considerarse a la seguridad interior como parte de la Seguridad Nacional,*”⁶⁶ al concebir una Ley de Seguridad Interior, como una rama de la Seguridad Nacional, el Legislador Federal Ordinario necesariamente debía partir de los parámetros normativos establecidos en materia de Seguridad Nacional en la ley de mérito.

Es decir, se reitera, suponiendo sin conceder, que en efecto la Seguridad Nacional es un todo y la seguridad interior es sólo una parte de ese universo, el ámbito de oscilación de la segunda, debe estar dentro del marco de la primera. Situación que no acontece en el caso concreto, en tanto que el artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior, trasciende al previsto en el diverso 3 de la Ley de Seguridad Nacional. A continuación, se realiza una comparación esquemática entre los conceptos legales de Seguridad Interior y Seguridad Nacional, a efecto de demostrar que la conceptualización del primero resulta de tal manera abierto que permite la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación.

⁶⁶ Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, p. 51.

Ley de Seguridad Nacional	Ley de Seguridad Interior
<p>Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener la integridad, la estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: <ol style="list-style-type: none"> I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y 	<p>Artículo 2. La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, • Salvaguardar el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. <p>Comprende además:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines <p>Respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional.</p> <p>Así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.</p>

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

De la comparación realizada, se puede colegir lo siguiente:

1. La Seguridad Nacional constituye un conjunto de acciones de carácter inmediato y directo.
2. Dichas acciones tienen una finalidad, que es mantener la integridad, la estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
3. Conlleva⁶⁷ o implica:
 - La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país. (Interno)
 - La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; (Externo)
 - El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; (Interno)
 - El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (Interno)
 - La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional. (Externo)
 - La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes. (Interno)

⁶⁷ Diccionario de la Real Academia Española Conllevar. Es transitivo y significa 'implicar o suponer'.

En este contexto, conviene realizar el desglose del artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior, para así, llegar a la conclusión de que se transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, mismos que exigen que el texto legal acote las funciones de las autoridades encargadas de su aplicación, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio a las mismas.

El artículo 2 de la Ley impugnada refiere que la Seguridad Interior:

1. Es una condición⁶⁸:
2. Dicha condición, la proporciona el Estado mexicano.
3. Permite salvaguardar la permanencia y continuidad de los órdenes de gobierno e instituciones del Estado mexicano.
4. Asimismo permite salvaguardar el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.
5. Comprende además el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines.

⁶⁸ Diccionario de la Real Academia Española, condición

Del lat. *condicio*, *-ōnis*.

1.f. Índole, naturaleza o propiedad de las cosas.

2.f. Natural, carácter o genio de las personas.

3.f. Estado, situación especial en que se halla alguien o algo.

4.f. Constitución primitiva y fundamental de un pueblo.

5.f. Situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra. *Para curar enfermos es condición ser médico. El enemigo se rindió sin condiciones.*

6. f. Calidad del nacimiento o estado que se reconocía en las personas, como el de noble, el de plebeyo, el de libre, el de siervo, etc.

7.f. Cualidad de noble. *Es hombre de condición.*

8.f. Der. Acontecimiento futuro e incierto del que por determinación legal o convencional depende la eficacia inicial o la resolución posterior de ciertos actos jurídicos.

9.f. Arg. Baile tradicional de salón que ejecutan parejas sueltas e independientes. *La condición.*

10. f. pl. Aptitud o disposición.

11. f.pl. Circunstancias que afectan a un proceso o al estado de una persona o cosa. *En estas condiciones no se puede trabajar. Las condiciones de vida no nos eran favorables.*

6. Respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional,

7. Así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, **frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional** en los términos de la presente Ley.

Ahora bien, del desglose realizado, se desprende que dicho numeral 2, no debe ser analizado de forma aislada, sino que debe entenderse a la luz de una interpretación sistemática, respecto de los artículos 3º, y 4º, fracciones II y III de la Ley impugnada, relativos a los principios que deben observarse en tareas de Seguridad Interior, así como los riesgos y las amenazas a la misma. Ello, ya que una interpretación armónica de dichos preceptos dará la pauta para intentar comprender la totalidad de la norma en materia de Seguridad Interior.

Al respecto, el numeral 3 dispone que en el ejercicio de las atribuciones de Seguridad Interior se observarán los principios previstos en el artículo 4⁶⁹ de la Ley de Seguridad Nacional y los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

Por su parte, el diverso 4, en sus fracciones II y III, entiende respectivamente las siguientes nociones:

- **Amenazas a la Seguridad Interior:** Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 — señalados con anterioridad— y las contenidas en el artículo 5⁷⁰ de la Ley de Seguridad Nacional que tienen

⁶⁹ Artículo 4.- La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

⁷⁰ Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:
I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional;

- **Riesgo a la Seguridad Interior:** Situación que potencialmente puede convertirse en una Amenaza a la Seguridad Interior;

De la interpretación armónica y sistémica de los artículos referidos se desprende que la Seguridad Interior no se agota en lo previsto por el artículo 2, como indica el diverso 4, fracción VIII, sino que la Seguridad Interior implica además la protección de los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación, más los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza; más lo previsto en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional.

Dicho más claramente, la Seguridad Interior se entiende en función de las amenazas y los riesgos que atentan contra la misma. De la literalidad de los

-
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
 - III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
 - IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
 - VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
 - VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
 - VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
 - IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
 - X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
 - XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
 - XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III, se desprende que constituyen amenazas a la seguridad interior toda acción u omisión que afecte los siguientes principios:

- Legalidad,
- Responsabilidad,
- Respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana
- Garantías individuales y sociales,
- Confidencialidad,
- Lealtad,
- Transparencia,
- Eficiencia,
- Coordinación
- Cooperación
- Racionalidad,
- Oportunidad,
- Proporcionalidad,
- Temporalidad,
- Subsidiariedad y
- Gradualidad,
- Así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

Es decir, en otras palabras, de acuerdo con las normas descritas, constituye una amenaza a la seguridad interior todo aquello que afecte los principios enlistados, lo que contraviene lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, relativo a los principios de legalidad y seguridad jurídica ahí contenidos, mismos que exigen que el actuar de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deban estar acotadas 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 lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida, y a la autoridad.

Situación que no se cumple con los artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III, que lejos de encauzar el ámbito de esa actuación a fin de que la posible afectación a la

esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria por parte de las autoridades, abre el espectro de afectación a la Seguridad Interior de manera tal, que prácticamente cualquier cosa puede ser considerada como amenaza a la Seguridad Interior, en tanto la autoridad considere que se están afectando los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana, garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación, cooperación, racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

En suma, una amenaza a la Seguridad Interior no sólo la constituye una afectación a esos principios, sino que además lo son las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional. De un análisis integral de dicho precepto, se desprende que las amenazas que tienen su origen en territorio nacional, previstas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional son las siguientes:

- Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia,

- Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

En suma, del análisis integral de la referida Ley de Seguridad Nacional, no se colige que las afectaciones a los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, como sí lo hace el artículo 4, fracción II de la Ley de Seguridad Interior, al disponer que constituyen amenazas a la seguridad interior la afectación de los principios previstos en el numeral 3 de la misma, el cual, a su vez dispone que, además de los principios que se enlistan en dicho precepto, constituyen amenazas los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, por la remisión que el propio artículo 3 de la Ley impugnada realiza.

Bajo este contexto, si la Seguridad Interior, —de nuevo, suponiendo sin conceder, y tal y como lo afirma el legislador federal—, constituye una rama de la Seguridad Nacional, luego entonces, la regulación que haga de los supuestos que abarca la Seguridad Interior y las amenazas y riesgos susceptibles de afectarla, así como los principios que deben observarse en la materia, deben estar completamente restringidos por lo dispuesto por la propia Ley de Seguridad Nacional y no ir más allá.

Situación que no ocurre, toda vez, que, como ha quedado demostrado, la Ley de Seguridad Interior, no sólo sobrepasa lo previsto en la Ley genérica que regula el universo de la Seguridad Nacional, sino que además, la Ley específica que regula la Seguridad Interior, como parte de la Seguridad Nacional —como lo afirma el legislador federal—, abre el ámbito de aplicación de la Ley de Seguridad Nacional, de tal manera que prácticamente cualquier acto puede ser calificado como una amenaza o un riesgo (que es aquello que potencialmente puede convertirse en amenaza) a la Seguridad interior.

En otras palabras, los supuestos que constituyen amenazas y riesgos, previstos en la Ley de Seguridad Interior, no sólo distan desproporcionadamente de los previstos en la Ley de Seguridad Nacional, sino que además, se abren los

supuestos de forma tal que, la Ley de Seguridad Interior, —que al decir del legislador, es una rama de la seguridad nacional— contiene una cantidad de supuestos que constituyen amenazas o riesgos a la seguridad interior infinitamente superior al tronco común que constituiría la Seguridad Nacional.

Lo anterior se robustece si se toma en cuenta que, la Ley de Seguridad Nacional acota en su artículo 5 en doce fracciones cuáles son las amenazas a la seguridad nacional, mismas que se identifican con actos, es decir, acciones activas que tienden inminentemente a causar un daño concreto, definido e identificable.

Situación que no ocurre con el artículo 4, fracción, II de la Ley de Seguridad Interior, puesto que las amenazas aquí se identifican, no con un acto concreto tendiente de causar un daño igualmente concreto y determinado, sino que la amenaza la constituye cualquier afectación,⁷¹ es decir producir cualquier alteración (mediante acto u omisión), a los principios enlistados en líneas previas.

De esta manera, el grado de indeterminación y la falta de acotación y de encausamiento del ámbito de aplicación de los artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III constituye indudable una trasgresión al derecho de seguridad jurídica y al

⁷¹ Diccionario de la Real Academia Española

Afectación, Afectar

1.tr. Poner demasiado estudio o cuidado en las palabras, movimientos, adornos, etc., de modo que pierdan la sencillez y naturalidad.

2.tr. ingir (ll dar a entender lo que no es). *Afectar celo, ignorancia.*

3.tr. Dicho de una cosa: Hacer impresión en alguien, causando en él alguna sensación.

U. t. c. prnl.

4.tr. Atañer o incumbir a alguien.

5.tr. **Menoscabar, perjudicar, influir desfavorablemente.**

6.tr. Producir alteración o mudanza en algo.

7.tr. Dicho de una enfermedad o de una plaga: Producir o poder producir daño en algún órgano o a algún grupo de seres vivientes.

8.tr. Der. Imponer gravamen u obligación sobre algo, sujetándolo el dueño a la efectividad de ajeno derecho.

9.tr. Der. Destinar una suma o un bien a un gasto o finalidad determinados.

10.tr. Der. Destinar bienes o derechos a un uso o servicio público.

11.tr. p. us. Apetecer y procurar algo con ansia o ahínco.

12.tr. desus. anexar (ll unir).

principio de legalidad, puesto que la aplicación de la norma queda a la arbitrariedad de las autoridades encargadas de ello, a saber: Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y, en su caso, Fuerzas Armadas.

Debe hacerse énfasis en que el principio de legalidad, vinculado con el de seguridad jurídica, no significa tan sólo que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución, está encargado de la función legislativa, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la norma estén limitados y acotados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes que las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetadas por el legislador, cuando al expedir normas especifica sus elementos de manera clara, precisa y exacta a fin de otorgar certidumbre a los gobernados y evitar que las autoridades administrativas actúen arbitrariamente ante la indeterminación de los conceptos.

Estas consideraciones las ha dejado plasmadas esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de forma progresiva como se aprecia en el desarrollo jurisprudencial que a continuación se expone:

Tesis 1a. XLVI/2002, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, Julio de 2002, p. 57, del rubro y textos siguientes:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER COMO OBLIGACIÓN DE TODO SERVIDOR PÚBLICO,

ABSTENERSE DE CUALQUIER ACTO U OMISIÓN QUE IMPLIQUE INCUMPLIMIENTO DE CUALQUIER DISPOSICIÓN JURÍDICA RELACIONADA CON EL SERVICIO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes que las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetadas por el legislador, cuando al expedir normas que prevén infracciones administrativas o conductas antijurídicas, especifica sus elementos de manera clara, precisa y exacta a fin de otorgar certidumbre a los gobernados y evitar que las autoridades administrativas actúen arbitrariamente ante la indeterminación de los conceptos. En ese tenor, resulta indudable que la hipótesis contenida en la fracción XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respeta las mencionadas garantías, toda vez que al establecer como obligación de todo servidor público el abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, otorga certeza sobre la conducta que puede constituir un incumplimiento de dicha obligación, pues de manera expresa limita la abstención a actos u omisiones que impliquen incumplimiento de alguna disposición jurídica que tenga relación con el desempeño del empleo, cargo o comisión de dicho funcionario.*

Jurisprudencia 2a./J. 144/2006 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XVI, octubre de 2006, p. 351, del rubro y textos siguientes:

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. *La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados*

Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad”.

Tesis aislada 2a. XVI/2014 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 3, febrero de 2014, tomo II, p. 1513, del rubro y textos siguientes:

“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 ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica tutelados 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 y acotado, de tal manera

que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados 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”.

De forma más reciente, la evolución y consolidación jurisprudencial de ese Máximo Tribunal Constitucional de nuestro país lo llevaron a emitir la Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.) publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, p. 793, del rubro y textos siguientes:

“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.”

Esta consolidación jurisprudencial progresiva que ha venido reforzando nuestro máximo intérprete constitucional a la luz de los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad constituye el parámetro de regularidad constitucional de todas las normas que conforman el orden jurídico mexicano. En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del ejercicio de la facultad prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal, hace del conocimiento de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas que vulneran los derechos humanos consagrados en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Tal es el caso de los artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III de la Ley de Seguridad Interior, debido a que dichas disposiciones constituyen una contradicción a lo dispuesto por los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo que ha interpretado ese Tribunal Constitucional.

Es así que, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la oportunidad de refrendar ese progreso jurisprudencial al pronunciarse sobre la invalidez de las disposiciones impugnadas, en tanto que constituyen normas que abren el ámbito de aplicación de las autoridades en materia de seguridad interior sin encauzar el de su actuación a fin de que, por un lado, el gobernado cuente con la certeza jurídica necesaria, y por otro, que el actuar de la autoridad se encuentre limitado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria.

La importancia en la acotación del actuar de la autoridad, redundará necesariamente en un otorgamiento de seguridad jurídica a los gobernados y restringe que al actuar de la autoridad resulta arbitrario. Ello es así porque la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica que las normas

que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido deben contener los elementos mínimos que permitan al particular hacer valer su derecho y conocer las consecuencias jurídicas de los actos que realice.

Al mismo tiempo, que el actuar de la respectiva autoridad no resulte arbitrario, sino limitado y acotado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria. En ese sentido, dichas formalidades y su observancia, concatenadas con la garantía de legalidad, constituyen elementos fundamentales útiles para impedir que la autoridad ejerza arbitrariamente sus facultades, al dar certidumbre al gobernado sobre su situación.

Por tanto, los artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III transgreden el derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, previstos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal. Al respecto, conviene tener presente que ese Supremo Tribunal ha sido reiterativo en su criterio en el sentido de que la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, deben contener los elementos mínimos que permitan al particular hacer valer su derecho y conocer las consecuencias jurídicas de los actos que realice. Al mismo tiempo, que el actuar de la respectiva autoridad no resulte arbitrario, sino limitado y acotado.

Esto es, la garantía de seguridad jurídica solo es respetada 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 y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados, no resulte caprichosa o arbitraria.

Las anteriores consideraciones encuentran apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 144/2006⁷² sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que comparte esta Primera Sala, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.

La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.”

En razón de lo anterior, de conformidad con la garantía de seguridad jurídica, los artículos a que se ha hecho referencia en este inciso, resultan contrarios a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por nuestra Constitución Federal en los artículos 14 y 16, lo que se confirma con la interpretación jurisprudencial mencionada en líneas precedentes, ya que dichas normas otorgan un campo de actuación por parte a las autoridades para actuar sin haber fijado un marco de referencia en el cual encaucen su ámbito de esa

⁷² Novena Época, Registro: 174094, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Octubre de 2006, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 144/2006, Página: 351.

actuación, por un lado y por otro, el gobernado no puede conocer de manera explícita cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, de tal forma que podría dar pauta a la posible afectación a su esfera jurídica, ya que la imprecisión de las normas posibilita que la autoridad actúe discrecionalmente, caprichosa o arbitraria, en virtud de la ausente y/o deficiente regulación de los supuesto normativo que son materia de impugnación en esta acción de inconstitucionalidad

b) Artículo 4, fracción X. Regulación del Uso Legítimo de la Fuerza, incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano.

La fracción X, del artículo 4, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, por posibilitar el uso arbitrario de la Fuerza Legítima por parte de las instituciones policiales federales y el Ejército, Armada y Fuerza Área para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución, sin acotar y encauzar el ejercicio de la fuerza, inobservando los principios de absoluta necesidad y rendición de cuentas, y favoreciendo un uso arbitrario y desmedido de la fuerza por autoridades que no se encuentran, ni legitimadas ni capacitadas para ejercer legítimamente la fuerza pública.

En principio, es necesario tener en cuenta que, el Estado y el Derecho mantienen una relación de interdependencia que debe permear en todo orden social armónico. En esta relación codependiente, el Derecho se erige como una forma de control de la fuerza del Estado, estableciendo ciertas condiciones para su uso adecuado, autorizando el uso de la fuerza únicamente en determinadas condiciones y bajo características específicas.

Es así como las normas jurídicas se posicionan como las encargadas de establecer las bases a través de las cuales se determina, en qué momento y bajo qué circunstancias se puede hacer uso de la fuerza pública del Estado con la finalidad de preservar el orden social, así como los derechos y libertades fundamentales de todas y cada una de las personas.

En congruencia con lo anterior, resulta necesario que las normas establezcan un marco jurídico que, además de regular el adecuado uso de la fuerza pública, brinde seguridad jurídica y garantice el respeto pleno a los derechos humanos. Es decir, los derechos humanos, reconocidos por la norma jurídica se erigen como una cerradura de protección para las personas y como un límite a la actuación de la autoridad tratándose de uso de la fuerza.

Al respecto, conviene traer a colación el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del año 2015, en el cual, recomienda al Estado Mexicano retirar gradualmente a las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y en su lugar, fortalecer la capacidad de la policía civil para realizarlas y adoptar una Ley sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos:

“539. En este contexto, la CIDH realiza las siguientes recomendaciones al Estado mexicano, algunas de las cuales, están siendo realizadas por el Estado mexicano según sus observaciones al proyecto del presente informe:

A. Seguridad ciudadana

1. Desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles.

2. Fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos.

3. Adoptar una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

(...).”

En ese sentido, el ejercicio de la fuerza pública, genera una válida preocupación en la sociedad, que hace eco no sólo en el ámbito interno, sino incluso en el ámbito internacional. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se opone de forma alguna al ejercicio legítimo de la fuerza siempre y cuando su uso resulte adecuado, proporcional, absolutamente necesario y con la debida rendición de cuentas y los controles necesarios para garantizar una sanción ante un actuar inadecuado por parte de la autoridad.

En contraste, el artículo 4, fracción X, habilita la utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y **protocolos** por parte del personal de las Fuerzas Federales y, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución.

Resulta especialmente preocupante que, la habilitación a las autoridades Federales, incluyendo Fuerzas Armadas, para realizar el ejercicio de la fuerza pública se lleve a cabo con base en protocolos, emitidos por las propias autoridades.

Es decir, se hace una remisión de la regulación del uso de la fuerza pública a normas de nivel jerárquico normativo protocolario, cuando los principios básicos elementales que regulen su ejercicio deben entenderse como reserva de ley y posteriormente desarrolladas en protocolos.

Es decir, la fracción X, del artículo 4, sin establecer expresamente los principios que deben regir la utilización del uso de la fuerza pública, remite directamente a los protocolos de las autoridades

De ello se colige que la norma posibilita el uso legítimo de la fuerza sin atender a los parámetros de regularidad constitucional y convencional que son fundamentales en cualquier disposición jurídica que habilite el uso de la fuerza pública, en aras de garantizar el derecho fundamental de seguridad jurídica y el

principio de legalidad, conforme a los cuales, el actuar de toda autoridad estatal debe estar debidamente acotado a efecto de evitar su arbitrariedad.

Bajo este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los derechos de seguridad jurídica y legalidad, en sus artículos 14 y 16, a su vez, el artículo 18 establece las bases del Sistema Penitenciario bajo el eje rector de reintegración social así como los fundamentos generales del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes exigiendo especial respeto de sus derechos que, por su condición especial de personas en desarrollo les son reconocidos; por su parte, el artículo 19 establece la prohibición de cualquier abuso como maltrato en la aprehensión, molestia sin motivo legal y el artículo 22, que prohíbe las penas de muerte, mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, penas inusitadas y trascendentales.

Asimismo, la Norma Fundamental, establece en su artículo 21 las bases generales para el funcionamiento de la seguridad pública, la cual, es una facultad concurrente y se encuentra a cargo de los tres niveles de gobierno: Federal, de las Entidades Federativas y Municipal, y tiene por objeto la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala. Más importante resulta señalar que el propio texto constitucional establece 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 la misma.

Como se puede observar, el andamiaje constitucional en materia de regulación del actuar de la autoridad es basto y se encuentra encaminado a brindar efectividad al proceder de las autoridades de seguridad pública, pero estableciendo como límites claros de su actuación los derechos humanos y los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez.

Por su parte, en el ámbito internacional, del contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se infieren diversas obligaciones estatales para respetar los derechos humanos en todas las acciones por parte de agentes estatales, como son la vida, la libertad e integridad personal y la seguridad de las personas.

Asimismo, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado en su Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México del año 2015, que en el marco socio-histórico imperante en México, han tenido lugar incidentes trágicos de violencia con participación de agentes del Estado, por lo cual, **realizó un llamado al Estado mexicano para que llevara a cabo una revisión del uso de la fuerza en México en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, así como la adopción e implementación de medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública.**⁷³

Asimismo, pueden mencionarse los Acuerdos y Principios emitidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como criterios interpretativos, producto del consenso internacional, a saber:

a) Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley.

Establece que el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo podrá usarse cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

b) Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley.

⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México del año 2015, párr.10, p. 14, en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

Establece criterios básicos sobre el uso de la fuerza pública, el empleo de las armas de fuego y el tratamiento de detenidos. Dicho instrumento, precisan que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego, estableciendo una serie de métodos y directrices que permitan restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes, utilizando la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

Conviene hacer énfasis en este documento, forma parte del *Corpus Iuris* internacional, ya que precisa puntualmente que las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener las siguientes directrices:

- a) Especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizadas;
- b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
- c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
- d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
- e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;
- f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

Si bien dichos cuerpos normativos forman parte del *soft law*, y carecen de fuerza obligatoria, toda vez que no son documentos que requieren ratificación de los Estados, formalidades constitucionales que resultan necesarias para darles fuerza vinculante, deben tomarse en cuenta, ya que dichos documentos, establecen estándares sobre el uso de la fuerza pública así como criterios interpretativos y deben entenderse como un producto de la razón de un consenso internacional, y como directrices compatibles con nuestro régimen constitucional, para orientar las funciones de las instituciones de seguridad pública en el uso de la fuerza.

En otras palabras, estos instrumentos internacionales, forman parte de un canon interpretativo más amplio y pueden ser tomados en cuenta como ejemplos: el Conjunto de Principios Básicos para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión; las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Todos estos, constituyen un *Corpus Iuris* Internacional y resultan relevantes porque regulan la defensa de los derechos humanos frente a la actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes, y de manera indirecta el uso de la fuerza.

En síntesis, el Estado se encuentra legitimado para hacer uso de la fuerza pública, sin embargo, dicha legitimidad se constriñe exclusivamente a los casos que sea estrictamente necesario, y debe realizarse de forma proporcional, con apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, y con respeto a los derechos humanos. Para ello, se requiere de un marco jurídico que establezca de manera concreta la forma en la que debe usarse la fuerza pública.

En esa tesitura, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, resulta pertinente tener en cuenta que **los cuerpos de policía civil**, como las autoridades estatales que exclusivamente se encuentran legitimadas para hacer uso de la fuerza pública, detentan una misión insustituible para el adecuado

funcionamiento del sistema democrático y para garantizar la seguridad pública de la población.⁷⁴

Una de las atribuciones que asisten a la función de la Seguridad Pública es la relativa a ejercer la fuerza del Estado, esto es, la fuerza pública. Es así que **exclusivamente los agentes policiacos civiles** desempeñan una función trascendental en la protección de la sociedad frente a la violencia, y la salvaguarda de los derechos de las personas, enfrentando una amplia variedad de situaciones en el desarrollo de sus funciones y cada una de ellas requiere, frecuentemente, de una respuesta específica acorde al contexto fáctico en el que se presente, a los riesgos que de ella deriven, al equipo con el que se cuente, así como a las habilidades y entrenamiento de tales agentes policiacos.⁷⁵

Por tanto, el acto policiaco, al ejecutarse por elementos civiles del Estado en ejercicio de las funciones de Seguridad Pública, constituye un acto de autoridad y, como tal, *está sujeto para su regularidad a los mandatos y límites constitucionales que lo rigen, en virtud de que, por naturaleza propia, puede restringir las libertades humanas, aun cuando dicha restricción pudiera ser legítima.*⁷⁶

Por ello, para garantizar el respeto y la vigencia del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, es menester que las normas jurídicas que habilitan a las autoridades para afectar la esfera jurídica de las personas, —como el caso la fracción X, del artículo 4—, debe acotar el margen de discrecionalidad de la autoridad y enfocarse a los derechos humanos, en especial, en tratándose del uso de la fuerza pública.⁷⁷

⁷⁴ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día 27 de marzo de 2017, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, promovidas por diversos Diputados Integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 56.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Cfr. Ibidem*, p. 57-58.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 57.

En ese orden, el primer paso para acotar el margen de discrecionalidad por parte de la autoridad y lo enfoque a los derechos humanos *consiste en establecer un marco jurídico adecuado para el uso de la fuerza por la policía*, en el cual se establezcan las condiciones que justifiquen el uso de la fuerza en nombre del Estado **y se prevea un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites.**⁷⁸

Para llevar a cabo dicha misión, resulta fundamental que se tomen en cuenta los principios que deben regir el uso legítimo de la fuerza pública. A menudo, el establecimiento de los principios que rigen la fuerza pública se presentan de manera demasiado endeble o bien, existe una ausencia en cuanto a su reconocimiento. La laxitud en cuanto al uso de la fuerza por la policía suele ser característica de regímenes autoritarios. Hoy en día se reconoce ampliamente que, como parte de una práctica policial democrática, los agentes del orden deben rendir cuentas ante la población.⁷⁹

Un punto que debe subrayarse es que la Corte Interamericana de derechos Humanos, a establecido que la observancia de las medidas de actuación en caso que resulte imperioso el uso de la fuerza impone satisfacer los principios de **legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.**⁸⁰

Por ello, todas las acciones de los agentes de seguridad pública, como los exclusivamente legitimados para hacer uso de la fuerza pública, deben estar basadas en ley y ser llevadas de conformidad con la misma. Así, resulta de una importancia fundamental que la legislación provea un marco legal claro para la autorización y el empleo del uso de la fuerza y armas letales. Dicho marco legal debe respetar cuatro principios reinantes de la materia:

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265.

(I) Legalidad: Se concibe como la obligación Estatal de sancionar normas con jerarquía de ley, en cumplimiento de las normas internacionales destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones.

La Corte Interamericana, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que al emplearse la fuerza *“debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación.”*

Dicha expresión es del tenor literal siguiente:

*“265. Tomando en cuenta lo anterior, la Corte ha establecido que la observancia de las medidas de actuación en caso que resulte imperioso el uso de la fuerza impone satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, en los términos siguientes. **Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación.**⁸¹*

(II) Absoluta necesidad: Consagrado como el Cuarto de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y se refiere a la posibilidad de recurrir a *“las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante”*.⁸²

La Corte Interamericana se ha pronunciado sobre este principio de la siguiente manera:

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de Diciembre de 2009, Párr. 116.

“Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.”⁸³

Asimismo, también ha señalado que no se puede acreditar el requisito de absoluta necesidad cuando las personas no representan un peligro directo, *“inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura”*.⁸⁴

En contraste, el artículo 4, fracción X, no prevé el principio de absoluta necesidad como un eje primordial a tomar en consideración respecto del uso legítimo de la fuerza, lo que da pauta a un actuar arbitrario por parte de la autoridad, permitiendo el ejercicio de dicha fuerza pública incluso cuando existan otros medios para tutelar situación que pretende proteger.

Debe hacerse hincapié en que en el caso concreto no resulta posible una interpretación conforme, ni una interpretación sistemática, puesto que, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, el primer paso para garantizar un adecuado uso de la fuerza de conformidad con los estándares internacionales de la materia, lo constituye un marco normativo adecuado que prevé como mínimo los principios que regulan su ejercicio. En ese tenor, si la norma falla en cumplir al menos con los requisitos mínimos, nos encontramos ante una disposición incompatible con el bloque de constitucionalidad de los derechos humanos del Estado mexicano.

(III) Proporcionalidad: De conformidad con el artículo Quinto de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, proscribe, la

⁸³ Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265.

⁸⁴ Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de Agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, Párr. 134.

generación de un daño excesivo por parte de los agentes del orden público al momento de recurrir a la fuerza. Es decir, requiere que el bien u objetivo legítimo que se pretenda alcanzar se compare con la amenaza planteada.

Sobre este principio en el uso legítimo de la fuerza, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado lo siguiente:

“Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.”⁸⁵

En ese sentido, el principio de proporcionalidad establece un grado máximo de fuerza que pueda ser empleada para alcanzar un objetivo legítimo específico y, por ende, determina hasta qué punto debe interrumpirse la intensificación de la fuerza en la consecución de tal objetivo. Si el principio de necesidad puede ser percibido como una escala del empleo de la fuerza, la proporcionalidad *“es la medida que determina cuán lejos se puede llegar en la escala de fuerza”*.⁸⁶

(IV) Rendición de cuentas: Conforme al Séptimo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley estriba en que, derivado de la importancia de la responsabilidad y deberes que guardan los agentes es que están legitimados para hacer uso de la fuerza pública, así como las diversas facultades que les han sido conferidas para ello, es indispensable que estén sujetos a un régimen de rendición de cuentas

⁸⁵ Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265.

⁸⁶ Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de Agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, Párr. 65.

respecto a las conductas que violen los derechos humanos de los gobernados.

En ese sentido, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para que, en la legislación relativa al uso legítimo de la fuerza, se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Máxime que, de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Federal establece el deber del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de investigar las muertes, afectaciones o lesiones presuntamente ilegales o arbitrarias que deriven de un marco jurídico inadecuado. El hecho de que los Estados no investiguen debidamente los casos de muerte o afectaciones a la integridad de las personas que resulten del empleo de la fuerza, es en sí mismo una violación de los referidos derechos humanos.

Al respecto, resulta necesario tener presente que el principal factor que conduce al ejercicio del uso excesivo o abusivo de la fuerza pública, consiste en la prevalencia de un estado de impunidad para las autoridades en la materia. Existe una mayor probabilidad de que los agentes del orden público violenten las normas jurídicas que regulan su actuación, cuando no tienen que temer consecuencia legal alguna por tales excesos.

Es así que, a grandes rasgos, un sistema efectivo de rendición de cuentas debe al menos cubrir las siguientes áreas:

- (i) Investigación penal;***
- (II) Investigación disciplinaria;***
- (iii) Procedimientos civiles o administrativos de reparación del daño -que incluyan la compensación, rehabilitación, restitución y las garantías de no repetición-; y***
- (iv) La constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional.***

En contraste, la fracción X, del artículo 4, de la Ley de Seguridad Interior, incluye dentro de su ámbito de aplicación, la posibilidad de que las instituciones policiales federales y el Ejército, Armada y Fuerza Área lleven a cabo el ejercicio de la fuerza pública, sin estar —en el caso de el Ejército, Armada y Fuerza Área— constitucionalmente legitimados para ello, sin acotarlo a las situaciones en que sea absolutamente necesario su ejercicio y sin establecer un régimen de sanciones ante un posible exceso o inadecuado uso de la fuerza.

Al respecto, conviene tener en cuenta que, como lo ha señalado el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación los cuerpos de policía civil detentan una misión insustituible para el adecuado funcionamiento del sistema democrático y para garantizar la seguridad de la población. Debido a su cobertura nacional y la variedad de sus funciones, es una de las instituciones del Estado que se relaciona más frecuentemente con los ciudadanos porque desempeñan una importante función en la protección de la sociedad frente a la violencia, el cumplimiento de las medidas adoptadas por la administración de justicia y la salvaguarda de los derechos de las personas.⁸⁷

En ese sentido, en cumplimiento de los fines constitucionales de Seguridad Pública, previstos en el artículo 21, constitucional, los cuerpos de policía civil enfrentan una amplia variedad de situaciones en el desarrollo de sus funciones y cada una de ellas requiere, frecuentemente, de una respuesta específica acorde al contexto fáctico en el que se presente, a los riesgos que de ella deriven, al equipo con el que se cuente, así como a las habilidades y entrenamiento de tales agentes policiacos, entre otras consideraciones.⁸⁸

Derivado de dicha función y de la estrecha relación que existe entre el actuar de la policía civil con los gobernados, dicha actuación debe estar necesariamente

⁸⁷ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, promovidas por diversos Diputados Integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza en el Estado de México

⁸⁸ *Ibidem*.

acotada para que, la garantía de Seguridad Pública que buscan no se vean trastocados otros principios fundamentales constitucionalizados como los de seguridad jurídica y de legalidad.

El marco jurídico que acota y encauza adecuadamente la actuación de las autoridades, con apego a los derechos humanos, se erige como una garantía de los mismos. Así, se respetan los principios de seguridad jurídica y legalidad cuando las normas que gobiernan el trabajo que llevan los cuerpos policíacos acota el margen de discrecionalidad y lo enfoca a los derechos humanos, en especial, en tratándose del uso de la fuerza pública.⁸⁹

Es así, puesto que en todo Estado recae la obligación de garantizar la seguridad jurídica. Al mismo tiempo, la facultad de los Estados de hacer uso de la fuerza, misma que encuentra sus límites en la observancia de los derechos humanos, pues *"si bien los agentes estatales pueden recurrir al uso de fuerza y en algunas circunstancias, se podría requerir incluso el uso de la fuerza letal, el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores"*.⁹⁰

En efecto, una de las responsabilidades fundamentales del Estado es la de proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1° de la Norma Fundamental, por ello, la violación de estos derechos por los propios agentes estatales representa un incumplimiento particularmente grave de su deber que suscita dudas en cuanto a que dichos agentes puedan evitar de manera eficaz que otros cometan violaciones.

Por consiguiente, se reitera que el primer paso para salvaguardar los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, incluyendo el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, consiste en establecer un marco jurídico adecuado para el uso de la fuerza por la policía, en el cual se establezcan las condiciones que justifiquen el uso de la fuerza en nombre del Estado y se prevea un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites.

⁸⁹ Cfr. *Ibidem*.

⁹⁰ Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, Párr. 262.

Debe enfatizarse que la norma impugnada, carece los elementos constitucional y convencionalmente necesarios para habilitar a las autoridades en materia de uso legítimo de la fuerza, en tanto que no prevé que el ejercicio del mismo, debe llevarse a cabo solo cuando resulte absolutamente necesario. Asimismo, la norma falla en establecer un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites.

Esto es así ya que las amplias facultades conferidas pueden dar lugar al abuso y redundan en interés de todos los gobernados que dichas facultades estén sujetas a vigilancia constante. Para funcionar correctamente, la autoridad necesita directrices adecuadas sobre el uso de la fuerza y mecanismos de rendición de cuentas apropiados.

En ese sentido, como se mencionó previamente, el ejercicio del uso de la fuerza pública se da, en funciones de seguridad pública, y todas las acciones de los agentes de seguridad pública deben estar basadas en ley y ser llevadas de conformidad a ésta. Es por ello que resulta de una importancia fundamental que la ley que habilita a las autoridades a ejercer la fuerza pública, provea un marco legal claro para la autorización y el empleo del uso de la fuerza y armas letales. Dicho marco legal, de acuerdo a los parámetros establecidos por ese Alto Tribunal, debe respetar cuatro principios reinantes:

- (I) legalidad;**
- (II) absoluta necesidad;**
- (III) proporcionalidad; y**
- (IV) rendición de cuentas.**

Frecuentemente, el establecimiento de los principios que rigen la fuerza pública se presentan de manera demasiado endeble o bien, existe una ausencia en cuanto a su reconocimiento. Esa laxitud en cuanto al uso de la fuerza por la autoridad suele ser característica de regímenes autoritarios. En ese sentido, el primer requisito para que el uso de la fuerza no se considere arbitrario, estriba en que deberá estar basado en un fundamento jurídico adecuado, en el cual se establezcan las condiciones que justifiquen el uso de la fuerza en nombre del Estado y se prevea un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites. Este requisito se incumple si se emplea la fuerza sin que lo autorice la legislación o si su empleo se basa en una legislación que no se ajuste al bloque de constitucionalidad.

El artículo 4, fracción X, incumple con el requisito en comento, puesto que resulta omisa en el establecimiento de los principios que rigen la fuerza pública. Esta ausencia de los principios de absoluta necesidad y rendición de cuentas, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que autoriza su empleo con base en un precepto que no se ajusta al bloque de constitucionalidad

Incumplir con el principio de legalidad, de la forma en que la norma impugnada lo hace, no sólo representa una responsabilidad por parte del Estado Mexicano respecto de los mandatos constitucionales y los compromisos internacionales que ha adquirido en la materia, sino que además posibilita que, se aumente el grado de discrecionalidad con los que cuentan las autoridades que ejercen la fuerza pública, sin que puedan determinarse las responsabilidades respectivas en caso de su abuso, lo cual expande el actuar de las autoridades, y al mismo tiempo, deja en un estado de incertidumbre jurídica a los gobernados e imposibilita la rendición de cuentas.

El principio de absoluta necesidad se refiere a la posibilidad de recurrir a "las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante".

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que, de conformidad con las circunstancias del caso, resulta necesario verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger. De manera concreta, ha establecido que no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, "inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura".

El uso de la fuerza únicamente puede ser necesario cuando se persigue un objetivo legítimo. La cuestión es determinar, primeramente, si se debería usar la fuerza y, en tal caso, en qué medida. Esto significa que la fuerza debería utilizarse como último recurso y, en caso necesario, se deberá hacer un uso gradual de la fuerza -la mínima necesaria-.

En ese sentido, el principio de absoluta necesidad se compone de tres elementos:

- Cualitativo: ¿es indispensable el empleo de la fuerza o es posible lograr el objetivo legítimo respectivo sin recurrir a ella?
- Cuantitativo: ¿cuál es el grado de fuerza que se requiere para cumplimentar con el objetivo legítimo?
- Temporal: El uso de la fuerza debe cesar una vez que el objetivo legítimo ha sido alcanzado o cuando ya no es posible su consecución.

Atendiendo a lo anterior, resulta inconcuso que la norma resulta omisa en señalar el referido principio, que manda que la fuerza pública únicamente se utilice cuando no hay otros medios disponibles para lograr el objetivo legítimo, es decir, cuando sea estrictamente necesario su empleo. A su vez, la cantidad de fuerza que debe emplearse es la mínima posible, por lo que no podrá utilizarse un grado mayor de fuerza que la indispensable para alcanzar tal objetivo. En el contexto del uso de fuerza letal -o potencialmente letal-, es imperativo que exista necesidad absoluta.

Ahora bien, la norma impugnada tampoco prevé el principio de rendición de cuentas que, derivado de la importancia de la responsabilidad y deberes que guardan los agentes es que están legitimados para hacer uso de la fuerza pública, así como las diversas facultades que les han sido conferidas para ello, resulta indispensable que estén sujetos a un régimen de rendición de cuentas respecto a las conductas que violen los derechos humanos de los gobernados.

Conforme al séptimo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, los gobiernos "adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley".

Lo anterior implica no sólo que los agentes del orden público puedan ser sujetos de responsabilidades por los actos u omisiones en que incurran en el desarrollo de su función, sino también que todos aquellos agentes superiores que emitieron una orden respecto al uso de la fuerza y las armas de fuego, o bien, que fueron los encargados de planear y preparar las operaciones de seguridad pública, deben responder frente a la sociedad. Son ciudadanos uniformados, que desempeñan una función en nombre de otros ciudadanos y, por consiguiente, sus facultades deben estar limitadas.

En efecto, el artículo X, fracción 4, se restringe a precisar que el uso legítimo de la fuerza se realizará por parte de las Fuerzas Federales y, las Fuerzas Armadas de forma racional y proporcional. Es decir, el legislador sí prevé dos principios fundamentales para su ejercicio, sin embargo, es omiso en señalar las sanciones de el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza.

Los principios de absoluta necesidad y rendición de cuentas no se pueden obviar, sino que deben estar expresamente señalados en los preceptos que habiliten el uso de la fuerza pública por parte de autoridades estatales. El no hacer, necesariamente deja en estado de incertidumbre jurídica a los gobernados y redundante en la posibilidad de que la actuación de la autoridad se lleve a cabo de forma arbitraria.

Ello es así, pues el principal factor que conduce al ejercicio del uso excesivo o abusivo de la fuerza pública, consiste en la prevalencia de un estado de impunidad para las autoridades en la materia. Existe una mayor probabilidad de que los agentes del orden público violenten las normas jurídicas que regulan su actuación, cuando no tienen que temer consecuencia legal alguna por tales excesos.

Por ende, una efectiva rendición de cuentas es indispensable para asegurar un sistema que resulte conforme a los derechos humanos, respecto al uso de la fuerza y armas de fuego.

A grandes rasgos, un sistema efectivo de rendición de cuentas debería cubrir las siguientes áreas:

- (I) Investigación penal;***
- (II) Investigación disciplinaria;***
- (III) Procedimientos civiles o administrativos de reparación del daño -que incluyan la compensación, rehabilitación, restitución y las garantías de no repetición-; y***
- (IV) La constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional.***

En adición a los referidos principios que se dirigen concretamente al uso de la fuerza pública y las armas de fuego, debe precisarse que el marco constitucional prevé principios sobre los cuales descansa todo acto de los miembros de las instituciones de seguridad pública.

En efecto, el artículo 21 de la Constitución Federal prevé que la actuación de las instituciones civiles de seguridad pública "se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución".

Así, se tiene como previsión específica que la actuación policial debe sujetarse a los principios de:

(I) Legalidad; Consiste en que la actuación de los cuerpos policiacos y sus miembros en lo individual debe encontrar fundamento en la ley, llámese Constitución, leyes o reglamentos. No puede ser una actuación o intervención arbitraria de la autoridad en la esfera de derechos del individuo. Además, la delicada esfera en la que incide esta función pública explica que haya casos en que, por disposición constitucional, el acto de policía en lo individual deba estar sujeto, además, a una autorización u orden judicial.

(II)Objetividad; Implica que, en la medida de lo posible, las actuaciones y reacciones de los miembros de seguridad pública, no se rijan por valoraciones subjetivas o irracionales, sino que se aprecien los hechos tal y como son, con independencia de los prejuicios, pasiones, ideologías u otros paradigmas particulares que detente el sujeto.

(III) Eficiencia; Exige que la actividad policial sea desempeñada de manera tal que los objetivos que persigue sean realizados, pero aprovechando y optimizando los recursos -humanos, económicos y de todo tipo-, y de manera tal que minimicen los riesgos que para terceros representa el ejercicio de actos de fuerza.

(IV) Profesionalismo; Se refiere a que los cuerpos policiales y sus integrantes tengan suficiente y amplia capacitación en las materias propias de su función pública, que les permita cumplir su función en las condiciones legales y de facto exigibles; distinguir entre las distintas opciones de fuerza que están a su alcance y distinguir cuándo es necesario aplicar una u otra; que les permita reaccionar de manera seria, acertada, proporcional y eficiente con todo lo que ello implica a los estímulos externos de que es objeto su actividad.

El alto grado de dificultad y de riesgo que representa la actividad policial, tanto para el propio agente como para terceros, y su importancia para la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos, hace necesario que la función policial sea reconocida ampliamente como profesión, que los policías sean capacitados y especializados en la misma, incluso que sean periódicamente evaluados y certificados para corroborar la vigencia de las aptitudes, conocimientos y dominio de técnicas.

Cuando en la reforma constitucional de finales de mil novecientos noventa y cuatro se estableció que la función policial habría de profesionalizarse, es claro que a esto aspiraba el Constituyente. Las leyes que luego fueron expedidas procuraron recoger lo anterior creando sistemas de carrera y obligando a la capacitación, pero la profesionalización no se agota ahí, exige un cambio sistemático importante desde aspectos inherentes, no sólo a aspectos netamente normativos, sino fácticos, como son la selección y reclutamiento del personal, su formación, su remuneración como profesionales, y una serie de cosas que permitan que verdaderamente se cuente con cuerpos policiales profesionales, técnicos y diestros en su función, para que ésta pueda ser cumplida en todas sus exigencias.

(V) Honradez. Ha sido estatuido como principio constitucional de la actividad policial que incide, como el profesionalismo, en la persona del policía. Así, no basta para cumplir con el mandato constitucional que los policías sean profesionales en lo suyo sino también gente honrada, recta, honesta. Cualidades éstas que les permitirán cumplir sus deberes con apego a la ley y minimizarán las posibilidades de que sean corrompidos en detrimento de la seguridad de todos.

Estas consideraciones han sido recogidas por esa esa Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmó al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, promovidas por diversos Diputados Integrantes de la LIX Legislatura del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza en el Estado de México.

De las consideraciones que esa propia Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribió, conviene extraer, a manera de puntos conclusivos, los siguientes:

1. Es menester que exista un marco jurídico claro que gobierne el trabajo que llevan los cuerpos policíacos y que acote ese margen de discrecionalidad y lo enfoque a los derechos humanos, en especial, en tratándose del uso de la fuerza pública y las armas letales.

2. El ejercer la fuerza del Estado, esto es, la fuerza pública es una de las atribuciones que asisten a la función de la seguridad pública a cargo de policías civiles, al ejecutarse por elementos del Estado en ejercicio de las funciones de seguridad pública, y constituye un acto de autoridad y susceptible de ser revisado en cuanto a la necesidad de su realización y la regularidad legal de su ejercicio, sin menoscabo de que de tal revisión derive o no efectos vinculatorios.

3. Para funcionar correctamente, la policía necesita directrices adecuadas sobre el uso de la fuerza y mecanismos de rendición de cuentas apropiados. En ese sentido, todas las acciones de los agentes de seguridad pública deben estar basadas en ley y ser llevadas de conformidad a ésta.

4. Es por ello que resulta de una importancia fundamental que la legislación provea un marco legal claro para la autorización y el empleo del uso de la fuerza y armas letales. Dicho marco legal debe respetar cuatro principios reinantes: (I) legalidad; (II) absoluta necesidad; (III) proporcionalidad; y (IV) rendición de cuentas.

5. En ese contexto, es indispensable que el marco jurídico prevea límites absolutos al uso de la fuerza, tanto para prevenir su empleo desmedido, como para evitar que los miembros de la policía se abstengan de cumplir sus deberes ante la falta de claridad respecto a la graduación de fuerza a la que pueden recurrir.

6. Los cuerpos policiales y sus integrantes deben tener *suficiente y amplia capacitación* en las materias propias de su función pública, que les permita cumplir su función en las condiciones legales y de facto exigibles; distinguir entre las distintas opciones de fuerza que están a su alcance y distinguir cuándo es necesario aplicar una u otra; que les permita reaccionar de manera seria, acertada, proporcional y eficiente con todo lo que ello implica a los estímulos externos de que es objeto su actividad.⁹¹

Con base en estas conclusiones ratificadas por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que el artículo 4, fracción X de la Ley de Seguridad Interior, al no prever los principios de absoluta necesidad y rendición de cuentas en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza, como elementos mínimos esenciales, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano y representa el incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte del Estado, así como de los compromisos internacionales .

Atendiendo a lo anterior, resulta necesario que los referidos principios se encuentren previstos en la norma impugnada, ya que la fuerza pública únicamente debe utilizarse "*cuando no hay otros medios disponibles para lograr el objetivo legítimo*", es decir, cuando sea estrictamente necesario su empleo. A su vez, la cantidad de fuerza que debe emplearse *es la mínima posible*, por lo que no podrá utilizarse un grado mayor de fuerza que la indispensable para alcanzar tal objetivo. En el contexto del uso de fuerza letal -o potencialmente letal-, *es imperativo que exista necesidad absoluta*.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que

⁹¹ Tesis P. L/2010 del Pleno de la Suprema Corte Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 52, que se lee bajo el rubro: **"FUERZA PÚBLICA. LA ACTIVIDAD DE LOS CUERPOS POLICIALES DEBE REGIRSE POR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO Y HONRADEZ"**

es propio de los entes policiales, así lo hizo patente al resolver el Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párr. 78, de la literalidad siguiente:

*“78. En el mismo sentido, esta Corte estima que es imprescindible que los agentes del Estado conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo. **Además, los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.**”*

Asimismo, de vital importancia, para el caso concreto, lo planteado por el Tribunal Internacional, al resolver el Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador en la Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), que por su trascendencia, a continuación se transcriben las consideraciones del Máximo Intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

*“51. Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, **“los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”**³¹. El deslinde de las*

funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas. En este sentido, se muestran algunos avances, tales como la declaración de “Normas humanitarias mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción” (“Normas de Turku”)³², que considera importante reafirmar y desarrollar principios que rijan el comportamiento de todas las personas, grupos y autoridades en casos de violencia interna, conflictos étnicos, religiosos y nacionales, disturbios, tensiones y en situaciones excepcionales, así como el carácter inderogable de determinadas normas en esas situaciones, motivada por las siguientes razones:
...”

Como se desprende de las líneas transcritas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho énfasis en el peligro que implica utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.

Aquí conviene recordar que los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio del que derivó el criterio—, resultan vinculantes para los juzgadores nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado.

En ese sentido, la fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de

este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente:

(i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;

(ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y

(iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Así se ha pronunciado el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Décima época, p. 204, del rubro y textos siguientes:

“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En

cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.”

Estas consideraciones han sido reiteradas directamente al Estado mexicano al resolver el **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México en la Sentencia de fecha 26 de noviembre de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones Y Costas)**.

En la referida sentencia, el Tribunal Interamericano subrayó que el derecho de seguridad personal contenido en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe entenderse como la protección contra toda posible interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física.

El asunto planteaba que los hechos en un contexto de importante presencia militar en el Estado de Guerrero como respuesta estatal al narcotráfico y a grupos armados. Dicho despliegue de fuerzas armadas en los Estados en los cuales operan estos grupos y donde se desarrollan actividades de narcotráfico implicaron que elementos militares asumieran funciones y tareas de seguridad pública en algunos Estados, a través del establecimiento de patrullajes en carreteras y caminos, instalación de retenes, ocupación de poblados, detenciones e interrogatorios y cateo de domicilios en busca de uniformes, armas y documentos.

Sobre dicha presencia del Ejército cumpliendo labores policiales la Corte Interamericana señaló que en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en

actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos.

La Corte Interamericana enfatiza el sentido en el que se han pronunciado diversos organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, manifestando su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que las funciones de la policía deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. Sólo así se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones.

Así, la Corte Interamericana hizo patente que, si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción.

El Tribunal Interamericano ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad, por lo que deben los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.

La Corte Interamericana ha sido muy puntual en señalar que los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad

o violencia interna, ya que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles.

No obstante que el Estado mexicano tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, también tiene el deber de establecer procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, por lo que debe restringirse al máximo la utilización de Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad.

Concatenando lo anterior, conviene recordar que, al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona.⁹²

En ese sentido, la sentencia del 26 de noviembre de 2010, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, resulta de un valor trascendental para el análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada.

A mayor abundamiento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado su preocupación ante la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, deben corresponder exclusivamente a las fuerzas policiales. **En reiteradas ocasiones, tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad**

⁹² Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 204, del rubro: **JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.**

ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos perseguir la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.

En ese sentido, las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad ciudadana, ya que corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos perseguir la delincuencia y la violencia en el ámbito interno. Por ello, es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación.

En ese sentido, conviene traer a colación las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que por su vital trascendencia en el caso concreto se transcriben a continuación:

“100. La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno¹²⁵.

101. La preocupación de la Comisión frente a esta situación, que se reitera en varios países de la región, tiene que ver también con el propio funcionamiento del sistema democrático, pues en éste es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior

como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos¹²⁶.

102. Una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte ha señalado en relación con este punto que “(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”¹²⁷.

103. En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del

incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre “los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”¹²⁸.

104. Un punto especialmente grave a resaltar es que en algunos países de la región la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia. La Comisión ha señalado que, en ciertos casos, las fuerzas armadas “continúan participando en la investigación de los delitos -en particular en los casos relacionados con narcotráfico y crimen organizado- en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil”¹²⁹, actividades que, para el buen funcionamiento de un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles, sometidas a los correspondientes controles por parte del parlamento y, en su caso, del sistema judicial.

105. En definitiva, la Comisión reitera que los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados, en los términos que se han señalado ya en este informe. En esa dirección, la Comisión comparte que “se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre

*ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir”.*⁹³

Por otra parte, la norma impugnada no permite que el ejercicio de las Fuerzas Armadas sea susceptible de una revisión integral, puesto que, en primer lugar, excluye del ámbito de competencia lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de conformidad con lo previsto con el numeral 10 de la Ley de Seguridad Interior y por otra parte, el diverso 34 del mismo ordenamiento, restringe el ámbito de regulación sancionadora exclusivamente al Sistema de Responsabilidades del Sistema Nacional Anticorrupción contemplados en los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, el acto policiaco, al ejecutarse por elementos del Estado en ejercicio de las funciones de seguridad pública, constituye un acto de autoridad y, como tal, *está sujeto para su regularidad a los mandatos y límites constitucionales que lo rigen, en virtud de que, por naturaleza propia, puede restringir las libertades humanas, aun cuando dicha restricción pudiera ser legítima.* Además, son actos revisables en cuanto a la necesidad de su realización y la regularidad legal de su ejercicio, sin menoscabo de que de tal revisión derive o no efectos vinculatorios.

Bajo estas consideraciones, es indispensable que el marco jurídico prevea límites absolutos al uso de la fuerza, tanto para prevenir su empleo desmedido, como para evitar que los miembros de la policía se abstengan de cumplir sus deberes ante la falta de claridad respecto a la graduación de fuerza a la que pueden recurrir, situación que no ocurre con la fracción X, del artículo 4, de la norma impugnada, y por tanto resulta violatoria del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

En esa tesitura, se debe precisar que los artículos 14 y 16 Constitucionales son depositarios del derecho humano de seguridad jurídica, por lo que en ellos se

⁹³ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrs. 100-105.

advierten de manera contundente la expresión genérica de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, y en ese aspecto el legislador debe expedir normas cuyas hipótesis sean claras, precisas y exactas a fin de otorgar certidumbre a las personas, para que estas puedan exigir y en su caso verificar que su actuación está apegada a la ley, es decir, las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, pues la seguridad jurídica implica la vigencia del estado de derecho, situación que no se colma en los preceptos impugnados y reseñados en líneas precedentes.

En ese orden de ideas, no se debe pasar por alto que la seguridad jurídica está reconocida como derecho humano, por lo que en esa tesitura tal y como lo proscribe el artículo 1° Constitucional todas las autoridades, (incluidas las legislativas), en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así, en el caso concreto la norma impugnada, vulnera de manera flagrante el derecho humano de seguridad jurídica, pues esta no brinda certidumbre a los ciudadanos pudiéndose con ello vulnerar otros derechos humanos (vida, libertad de expresión, libertad de tránsito, etc.), que también se encuentran reconocidos en nuestra norma suprema, donde de manera contundente precisa que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar.

Por otra parte, cabe destacar que en el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), celebrada en San José, Costa Rica en noviembre de 1969, quedó plasmado lo siguiente:

“Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención, reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional;

Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, y (...)"

De lo apenas transcrito, se advierte que los Estados signatarios de la Convención, entre ellos México, al signar el documento internacional en comento, también aceptó el objeto y el propósito de reforzar o reafirmar una postura o condición para consolidarse, no sólo dentro del país, sino dentro del continente en el cuadro de las instituciones democráticas, donde impere un régimen de libertad y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre, mismos que no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen su fundamento en los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional.

Situación que en el caso concreto no ocurre, pues los artículos impugnados no colman los extremos de garantizar lo que en el preámbulo de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, el Estado mexicano suscribió, en el sentido de realizar el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, pues la falta de certidumbre de las normas impugnadas, atenta de manera flagrante en contra del derecho humano de seguridad jurídica, imposibilitando condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, escenario que también está previsto de igual forma el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México el 23 de marzo de 1981.

Adicionalmente, es importante mencionar que, en el Preámbulo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, se advierte que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos, comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en el citado Pacto.

Bajo esa lógica, los preceptos que se impugnan de la Ley de Seguridad Interior no garantizan el derecho humano de seguridad jurídica, pues si bien ese Alto Tribunal ha reconocido que las leyes no son diccionarios, también los es que las normas deben de contener los elementos mínimos e indispensables que permitan tener certeza jurídica al ciudadano frente al actuar de las autoridades, circunstancia que el caso en concreto no ocurre, más aún que en el ámbito internacional los Estados están obligados a promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos, que comprenden que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos a constitucional y convencionalmente.

De tal guisa, que los Estados que forman parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, están comprometidos a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, contexto que no se observa en los preceptos impugnados, alejándose de garantizar el derecho

humano de seguridad jurídica, pues baste observar que de la literalidad de los artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III de la Ley de Seguridad Interior, se desprende que constituyen amenazas a la seguridad interior toda acción u omisión que afecte los siguientes principios:

- Legalidad,
- Responsabilidad,
- Respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana
- Garantías individuales y sociales,
- Confidencialidad,
- Lealtad,
- Transparencia,
- Eficiencia,
- Coordinación
- Cooperación
- Racionalidad,
- Oportunidad,
- Proporcionalidad,
- Temporalidad,
- Subsidiariedad y
- Gradualidad,
- Así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

Esto, sin duda, constituye un atentado en contra del derecho humano de seguridad jurídica, puesto que no da margen al ciudadano de poder entender de forma clara y precisa el actuar de las autoridades con base a los principios contenidos en la Ley, lo que también trastoca el derecho humano de legalidad, porque bajo los auspicios de seguridad interior contemplados en las normas, el ciudadano podría incluso ser afectado en su esfera de derechos, tomando en cuenta que las restricciones permitidas, de acuerdo con la Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Bajo estos argumentos, los preceptos impugnados atentan de manera directa en contra de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados y Convenciones en los que México forma parte, pues todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y en ese sentido los estados partes de la Convención Americana de los Derechos Humanos, se comprometen a respetarlos, no limitarlos y en su caso interpretarlos en el sentido de excluir otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno, como ocurre en el caso a estudio.

B. Los artículos 4, fracciones I y IV, 6, 10, 11, 16, 17 18, 20, 21, 26, Cuarto y Quinto Transitorios, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al establecer la posibilidad de que se ejecuten actividades materialmente de Seguridad Pública por parte de Fuerzas Armadas, incluso por sí mismas, sin mediar solicitud de apoyo, por parte de las autoridades civiles, sujetando a estas últimas al mando y coordinación de las autoridades militares, rompiendo con los principios que rigen la materia de Seguridad Pública, previstos en el artículo 21 de la Constitución Federal y con la interpretación histórica, armónica y teleológica del artículo 129 constitucional, así como los artículos 1, 2, 9 y 29 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y los artículos 2, 5 y 9 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.⁹⁴

⁹⁴ Jurisprudencia P./J. 38/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9ª. Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 549, Materia Constitucional, de rubro y texto: **EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)**. La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la

Como se supra indicó de forma preliminar, la evolución jurídico-constitucional obedece a su vez a la dinámica social que fundamenta, por ello, la doctrina que plantea una división constitucional entre una parte orgánica y una parte dogmática, debe ser interpretada a la luz del principio *pro persona*, para garantizar la protección más amplia de los derechos humanos.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad, 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, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La afectación a derechos humanos como la vida, la libertad personal, la libertad de tránsito, la libertad de expresión, por parte de una autoridad que actúa con base en disposiciones legales que contradicen lo dispuesto en el texto constitucional, deviene necesariamente en un ejercicio de atribuciones igualmente incompatibles con la Norma Fundamental.

Como ejemplo de ello, puede traerse a colación el hecho consistente en que, derivado del actuar de la autoridad, que se lleve a cabo con base en una norma

participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

que concede atribuciones que la Constitución Federal no reconoce —como ocurre con la Ley impugnada—, las personas pueden llegar a ser privadas del ejercicio pleno de libertades fundamentales, tales como tránsito, personal, expresión y asociación. Esto corrobora lo argumentado por esta CNDH, en el sentido de que, el derecho de seguridad jurídica inherente a las personas, se hace nugatorio cuando su esfera jurídica se ve afectada por autoridades que carecen de la facultad constitucional correspondiente.

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 acota 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 se encuentre constreñida a aplicar las disposiciones generales de forma exacta.⁹⁵

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.⁹⁶

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 se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.⁹⁷

⁹⁵ Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiocho de junio de dos mil diecisiete, al resolver el Amparo en Revisión 759/2016, p. 43.

⁹⁶ Cfr. Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, pp. 49-52.

⁹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

En el presente apartado, se demostrará que los **artículos 4, fracciones I y IV, 6, 10, 11, 16, 17 18, 20, 21, 26, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Seguridad Interior resultan contrarios al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, ya que dichas disposiciones resultan contrarias a lo dispuesto por los diversos 21, 129.**

1. Interpretación de los artículos 16, 21 y 129 de la Constitución Federal, a la luz de la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos.

Ahora bien, uno de los objetivos de la presente impugnación es determinar cuál es la posición general de las fuerzas armadas en nuestro orden constitucional democrático, ya que, desde sus albores el constitucionalismo moderno, *“tuvo una tarea expresa y determinada de establecer las condiciones de operación y de funcionamiento de las fuerzas armadas en su momento, como cuerpos que generaban daños a la población”*.⁹⁸

En ese entendido, debe realizarse una interpretación armónica y sistemática de los artículos 16, 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo que interesa disponen lo siguiente:

“Artículo 16.

(...)

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

⁹⁸ Cfr. Intervención del Ministro José Ramón Cossío Díaz en la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Celebrada el Martes 7 de Agosto de 2012, disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/docs/fuero_militar070812.pdf

“Artículo 21.

(...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, 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.

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, las entidades federativas 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.”

“Artículo 129. *En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.”*

Ahora bien, debe enfatizarse que el escrutinio constitucional que se haga de los artículos **4, fracciones I y IV, 6, 10, 11, 16, 17 18, 20, 21, 26, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Seguridad Interior**, todos de la Ley de Seguridad Interior debe llevarse a cabo a la luz del parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del diez de junio de dos mil once.

La reforma constitucional en comento, tuvo entre sus finalidades, el refrendar la obligación del Estado mexicano respecto a la observancia, respeto y promoción en materia de derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como su deber correlativo de investigar, sancionar y reparar todas las violaciones a los mismos. Además, pretendió, 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 que en esta materia ha suscrito nuestro país.

Así, el Poder Reformador de la Constitución, precisó que *“los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo y que éstos 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, que establecen pautas para garantizar una serie de derechos que son universales, inalienables, imprescriptibles e inderogables.”*⁹⁹

En ese sentido, como un sujeto obligado del *corpus iuris* internacional de los derechos humanos, el Estado mexicano se encuentra obligado a cumplir con sus responsabilidades de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos fundamentales y sus garantías.

Una de esas obligaciones inexorables que el Estado mexicano debe cumplir es la de atender las recomendaciones de los Organismos Internacionales de la materia. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha hecho un llamado a los Estados para que cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, para lo cual, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines.¹⁰⁰

Así, la distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas militares, limitadas exclusivamente a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales civiles, como responsables exclusivas

⁹⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

¹⁰⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párr. 102, p. 43.

de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública.¹⁰¹

En este punto, conviene reiterar lo ya señalado por la Comisión Interamericana, en el sentido de que resulta recurrente que se establezca, que fuerzas armadas militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. Como tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han enfatizado, este tipo de planteamientos responden a la confusión entre **“los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado.”**¹⁰²

Otro punto grave a destacar, es que la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reitera que la participación de fuerzas armadas en la investigación de los delitos —en particular en los casos relacionados con narcotráfico y crimen organizado— en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil, constituye una transgresión de los artículos 16, 21 y 129 de la Constitución Federal, así como el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, puesto que dichas actividades en un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles.

En definitiva, esta CNDH, recoge las consideraciones de su homónima Interamericana, en el sentido de que, en un Estado Constitucional Democrático,

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² *Ibidem*, párr. 103, *Cfr.* Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, 1998, capítulo V, párrafo 403.

garante de los derechos humanos, **“los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados.... En esa dirección, la Comisión comparte que “se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir”**.¹⁰³

Específicamente el Estado mexicano, ha sido reiteradamente recomendado para que se abstenga de la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales de seguridad ciudadana que, por su naturaleza, corresponderían exclusivamente a las fuerzas policiales. En el mismo sentido, se le reiterado al Estado mexicano que las obligaciones asumidas exigen políticas públicas sobre seguridad y persecución al crimen que prioricen el funcionamiento de una estructura institucional eficiente. Ésta debe garantizar a la población el efectivo

¹⁰³ *Ibidem*, párr. 105.

Ramírez Ocampo, Augusto Seguridad ciudadana y derechos humanos, Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1999. En la misma dirección, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, señaló al finalizar su visita a México el 8 de febrero de 2008: “(...) durante mi visita he visto y escuchado que la situación de los derechos humanos en el ámbito nacional plantea persistentes preocupaciones en varias áreas. Entre los principales temas que me presentaron estuvo el uso de los militares que toman parte en actividades destinadas a hacer cumplir la ley. Quiero enfatizar que la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física. En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado –en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas- en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley. La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo. Mientras tanto, los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar que desarrolla funciones para hacer cumplir la ley, y deben estar disponibles recursos efectivos ante las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal militar”. Disponible en [Http://www.hchr.org.mx/documentos/comunicados/declaracionAltaComisionada8defebrero.pdf](http://www.hchr.org.mx/documentos/comunicados/declaracionAltaComisionada8defebrero.pdf).

ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito, incluido el crimen organizado.

Como se planteó de forma introductoria, los Organismos Internacionales en materia de derechos humanos han dirigido diversas recomendaciones al Estado mexicano en el tema de fuerzas armadas durante el periodo comprendido de 1994 a 2017. **De esas recomendaciones, algunas fueron emitidas por organismos y procedimientos especiales de Naciones Unidas y otras** fueron incluidas en los informes presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en México.

Los principales temas tratados en las Recomendaciones se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- Restricción de las funciones de las fuerzas armadas a las propias de su misión y dejar de cumplir tareas de seguridad civil;
- Investigar y sancionar debidamente a los miembros de las fuerzas armadas que hayan cometido violaciones graves a los derechos humanos, que incluyen casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, violencia sexual y otras formas de malos tratos;
- Juzgar los delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas en tribunales civiles;
- **Las tareas de seguridad pública deben ser asumidas exclusivamente por fuerzas de seguridad civiles propiamente capacitadas;**
- **Revisión de los procedimientos usados por las fuerzas armadas;**
- Investigar y castigar desde la justicia civil los actos de violencia cometidos por las fuerzas armadas.

La importancia de estas recomendaciones al Estado mexicano tienen una relevancia trascendental para su orden jurídico. Prueba de ello es la propia reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, ya que, como el propio Constituyente Permanente precisó, ***“la recomendación de Reforma***

Constitucional en Materia de Derechos Humanos, formulada por la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señala que si bien es cierto que en 1917, México fue pionero en el reconocimiento constitucional de los derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a los de carácter social, también lo es que la manera concreta en que la Constitución mexicana consagra los derechos humanos, cuenta con ciertas deficiencias estructurales que obstaculizan la plena eficacia y práctica de los derechos. Ejemplo de ello, es que ha sido una recomendación generalizada de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos la incorporación de los derechos humanos al sistema constitucional de manera plena y clara para el fortalecimiento del estado democrático y para garantizar la mayor protección de los derechos de las personas”.¹⁰⁴

Es decir, en atención a las recomendaciones que organismos tanto nacionales como internacionales fue que el Poder Reformador de la Constitución, determinó modificar el texto de la Norma Fundamental para dar cabal cumplimiento con las obligaciones del Estado mexicano.

En ese sentido, donde existe la misma razón debe seguir la misma consecuencia, y como se ha precisado reiteradamente a lo largo de este escrito, el Estado mexicano ha sido recomendado en repetidas ocasiones que las tareas de seguridad pública sean exclusivas de las policías (las cuales deben estar fortalecidas, reguladas de manera adecuada y contar con mecanismos de control y transparencia) y no de las Fuerzas Armadas, por lo que resulta esencial el retiro paulatino de éstas de las tareas de seguridad que actualmente realizan.

A continuación, se enlistan diversas recomendaciones dirigidas al Estado mexicano en este sentido:

¹⁰⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, p. 43.

**Corte Interamericana de derechos humanos Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia de 26 de noviembre de 2010
(Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)**

26 de noviembre de 2010

La Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos [...]. (Párrafo 86)

Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas. (Párrafo 88)

**CIDH. Informe sobre la situación de derechos humanos en México
(después de su visita *in loco* en septiembre de 2015)**

31 de diciembre de 2015

Diagnóstico	Recomendación
<p>Este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país ha resultado en varias ocasiones en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. Es decir, la atribución a las fuerzas armadas de roles que corresponderían a las fuerzas policiales civiles y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, han dado lugar a mayores violaciones de derechos humanos. (Párrafo 88)</p>	<p>La CIDH considera indispensable que el Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas [de las fuerzas armadas en tareas de seguridad], que por su naturaleza corresponderían a la policía. (Párrafo 89)</p> <p>Frente la situación de militarización que atraviesa México, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación ante la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponderían exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión y la Corte han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno. (Párrafo 91)</p>

CIDH. Informe anual 2015. Capítulo IV a) Uso de la fuerza

Diciembre de 2015

Diagnóstico	Recomendación
<p>México reporta que la perspectiva militar adoptada por el Ejecutivo para abordar los retos enfrentados en materia de seguridad se caracteriza por ser excepcional, complementaria, a solicitud de las autoridades civiles, “únicamente cuando sea necesario”²¹⁰. En su informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México del 2015, la Comisión aborda a profundidad la experiencia mexicana al optar por una mayor intervención militar en su “guerra contra el narcotráfico” y la violencia, la cual ha venido aparejada por graves violaciones a los derechos humanos producto del incremento en el uso excesivo de la fuerza²¹¹. La CIDH advirtió no observar iniciativa alguna que sugiera el retiro gradual de la Fuerzas Armadas mexicanas de las tareas ordinarias de seguridad ciudadana, por lo que consideró vital que el Gobierno federal diseñe planes concretos que contemple la devolución de dicha función a las fuerzas de policía civil. (Párrafo 44)</p>	<p>La CIDH enfatiza enérgicamente que la seguridad y el orden interno deberán ser “competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles debidamente organizados y capacitados, y no así de fuerzas armadas militares”. (Párrafo 49)</p>

**Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad al Hussein,
resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015**

**Declaración al término de su visita, 7 de octubre de 2015.
Recomendaciones finales: Marzo de 2016**

Diagnóstico	Recomendación
<p>[...] Muchas desapariciones forzadas, actos de tortura y ejecuciones extrajudiciales presuntamente han sido llevadas a cabo por autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo la policía y algunas partes del Ejército, ya sea actuando por sus propios intereses o en colusión con grupos del crimen organizado [...] Las problemáticas se han acrecentado tanto, que para cualquier gobierno sería una tarea abrumadora solucionarlas, pero el gobierno que lo logre – el que reforme radicalmente la policía, haga funcionar la justicia, aplaste el índice de criminalidad y encarcele a los criminales, el que regrese al Ejército a los cuarteles, proteja a las personas marginadas, trabaje duro para reducir la violencia contra las mujeres – ése es el gobierno que la nación necesita y quiere.</p>	<p>Adoptar un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública y fortalecer de manera urgente la capacidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de seguridad pública en línea con las obligaciones de derechos humanos, incluyendo el desarrollo de un marco legal sobre el uso de la fuerza.</p> <p>Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:</p> <p>4. Seguridad pública en línea con los derechos humanos: Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública con mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar una efectiva rendición de cuentas por violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas.</p>

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, visita a México. A/HRC/26/36/Add.1

28 de abril de 2014

Diagnóstico	Recomendación
<p>El Relator Especial observa además que es bien sabido que, en cualquier país, a los soldados que realizan labores policiales les cuesta mucho renunciar al paradigma militar. [...]</p> <p>El Relator Especial advierte que la aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos. Además, no hay suficiente rendición de cuentas por esos actos en el sistema de justicia militar, el cual carece de independencia y transparencia y ha sido sistemáticamente incapaz de enjuiciar de manera efectiva a los soldados acusados de haber cometido abusos graves. Estos problemas son particularmente acuciantes en México y deben ser objeto de medidas inmediatas. (Párrafo 21)</p>	<p>Para alejarse del paradigma militar es importante centrarse en el fomento de la capacidad de las autoridades civiles – como los jueces, los fiscales, la policía judicial y demás funcionarios del poder judicial– para prevenir, investigar y enjuiciar los delitos. (Párr. 25)</p> <p>Será de primordial importancia para México y sus vecinos –de hecho, para la causa de la protección del derecho a la vida en todo el mundo– que México realice un esfuerzo concertado para apartarse de los sistemas de justicia militar y recurrir en su lugar a la justicia civil. (Párrafo 90).</p> <p>Deberían adoptarse todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares. (Párrafo 103)</p>

**Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos
o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez.
Misión México, A/HRC/28/68/Add.3**

29 diciembre 2014

Diagnóstico	Recomendación
<p>La militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32.000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles.</p> <p>También se incorporaron militares retirados o en licencia a corporaciones civiles de seguridad y se creó una Gendarmería con entrenamiento militar, lo que compromete los principios que deben regir la fuerza pública y las garantías de los detenidos. (Párrafo 22)</p>	<p>La militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32.000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles.</p> <p>También se incorporaron militares retirados o en licencia a corporaciones civiles de seguridad y se creó una Gendarmería con entrenamiento militar, lo que compromete los principios que deben regir la fuerza pública y las garantías de los detenidos. (Párrafo 22)</p>

**Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial
sobre la situación de los derechos humanos y las libertades
fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen
Adición Misión a México E/CN.4/2004/80/Add.2.**

23 de diciembre de 2013

Diagnóstico	Recomendación
<p>Numerosas organizaciones de derechos humanos señalaron al Relator Especial que los militares en ocasiones participan en tareas de orden civil en materia de seguridad pública e investigación judicial, al margen de su mandato constitucional, lo que se concreta en acciones tales como numerosos retenes y revisiones en carreteras y caminos, detenciones y retenciones arbitrarias, revisión corporal y de pertenencias, incursión a comunidades y cateo de propiedades, interrogatorios intimidatorios, amenazas de muerte, ejecuciones extrajudiciales o sumarias, acoso y abuso sexual a mujeres indígenas, por mencionar sólo algunas de las denuncias. (Párrafo 45)</p>	<p>Cuando así lo demanden las comunidades indígenas, el ejército deberá ser replegado de las inmediaciones de las comunidades indígenas y su presencia y actividades en zonas indígenas deberán ser estrictamente compatibles con sus deberes constitucionales. (Párrafo 99)</p>

**Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo
sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias
Adición Misión a México. A/HRC/19/58/Add.2.**

20 de diciembre de 2011

En diciembre de 2006, el Gobierno federal decidió desplegar a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública. De acuerdo con la información recibida, las Fuerzas Armadas no se limitan a actuar como auxiliares de las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes (como lo establecen la Constitución y los criterios de la CIDH), sino que realizan tareas que corresponden exclusivamente a las autoridades civiles. Estas operaciones consisten en el despliegue de miles de militares en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras y puestos de control y el registro de casas, individuos y automóviles, en muchas ocasiones sin contar con una orden judicial dictada por una autoridad civil competente [...] (Párrafo 23)

La lógica y entrenamiento del ejército y la policía son diferentes y por lo tanto los operativos militares desplegados en el contexto de la seguridad pública deben ser estrictamente restringidos y **adecuadamente supervisados por autoridades civiles. No es de extrañar que el número de quejas recibidas por**

El Grupo de Trabajo recomienda considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas. (Párrafo 90)

**la CNDH relacionadas con la SEDENA.
(Párrafo 25)**

En este contexto, esta CNDH advierte que, el hacer caso omiso a las consideraciones de estos organismos internacionales garantes de los derechos humanos y en su caso, validar la constitucionalidad de las normas que se impugnan, implica, invariablemente, el incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos por parte del Estado mexicano.

Los criterios referidos constituyen los parámetros mínimos para analizar la constitucionalidad de los artículos **4, fracciones I y IV, 6, 10, 11, 16, 17 18, 20, 21, 26, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Seguridad Interior.**

Ahora bien, como se precisó con anterioridad, 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.¹⁰⁵

Asimismo, ese Alto Tribunal reconoció que resulta inadmisibles 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.¹⁰⁶ Por

¹⁰⁵ Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 5 de marzo de 1996 al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, p. 160.

¹⁰⁶ Cfr. *Ibidem.* p. 161.

ello, advirtió que “*el problema de la producción y el comercio ilícito de drogas no sólo es un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior del Estado...todo lo cual hace necesaria una creciente participación de las fuerzas armadas en su calidad de coadyuvantes de la autoridad ministerial federal.*”¹⁰⁷

Un punto que debe enfatizarse y que la Suprema Corte de Justicia subrayó en 1996, —previo a la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos y a la reforma del artículo 21 de fecha 18 de junio de 2008—, fue que **las fuerzas armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de autoridades civiles, aunado a que resulta imprescindible la solicitud por parte de las propias autoridades civiles para su participación**, debiendo observar los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y aún más importante, su actuar debe estar sujeto al respeto absoluto de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México es parte.

Dicho de otra manera, en contraste a lo resuelto por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de carácter exclusivamente civil, los artículos 4, fracciones I y IV, 11 y 16 de la Ley de Seguridad Interior, permiten que las Fuerzas Armadas actúen por sí mismas, sin necesidad de que exista una solicitud expresa por parte de las autoridades civiles.

En ese sentido, los artículos referidos, no sólo resultan incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional actualmente vigente, sino que además rompen con la interpretación histórica, armónica y teleológica del artículo 129 constitucional, realizada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, —fuera del parámetro de regularidad que constituye la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos— en el sentido de autorizar considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las

¹⁰⁷ *Ibidem.* p. 200.

autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen.

Ahora bien, como parte de la dinámica constitucional y de la evolución jurisprudencial a la luz de las reformas constitucionales publicadas el seis de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron, diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual entró en vigor el cuatro de octubre de dos mil once; así como el diverso Decreto publicado en dicho medio oficial del diez de junio de dos mil once, que entró en vigor al día siguiente, modificando la denominación del Capítulo I, del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, esa misma Suprema Corte ha hecho patente la revisión, actualización y modificación de los criterios jurisprudenciales al terminar la Novena Época y dar inicio la Décima Época a la luz de un nuevo entendimiento constitucional.

En ese sentido, en el contexto socio-histórico en el que nos encontramos, resulta necesario que ese Máximo Intérprete constitucional de nuestro país, realice una nueva interpretación sistemática de los artículos 16, 21 y 129 de la Constitución federal, a la luz de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, el principio *pro persona*, y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los Tratados Internacionales ratificados por nuestro país.

En ese entendido, a juicio de este Organismo Garante de los derechos humanos a nivel Nacional, los **artículos 4, fracciones I y IV, 6, 10, 11, 16, 17 18, 20, 21, 26, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Seguridad Interior, en tiempos de paz, posibilitan el actuar por parte Fuerzas Armadas por sí ante un número indeterminado de situaciones, incluyendo aquellas que, por disposición expresa del artículo 21 constitucional, corresponden exclusivamente a las autoridades de carácter civil.**

Al respecto, conviene traer a colación que el 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que modificaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con lo que respecta al artículo 21, conviene subrayar que el Poder Reformador de la Constitución, determinó incluir en el texto constitucional que “**las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional**”.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado este artículo en el sentido de que la Norma Fundamental, establece en dicho precepto las bases generales para el funcionamiento de la seguridad pública, la cual, es una facultad concurrente y se encuentra a cargo de los tres niveles de gobierno: Federal, de las Entidades Federativas y Municipal, y tiene por objeto la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala. Más importante resulta señalar que el propio texto constitucional establece 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 la misma.¹⁰⁸

El principio de profesionalismo, que rige el actuar de las autoridades civiles se refiere a que los cuerpos policiales y sus integrantes tengan suficiente y amplia capacitación en las materias propias de su función pública, que les permita cumplir su función en las condiciones legales y de facto exigibles; distinguir entre

¹⁰⁸ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, promovidas por diversos Diputados Integrantes de la lix Legislatura del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 166-167.

las distintas opciones de fuerza que están a su alcance y distinguir cuándo es necesario aplicar una u otra; que les permita reaccionar de manera seria, acertada, proporcional y eficiente con todo lo que ello implica a los estímulos externos de que es objeto su actividad.¹⁰⁹

Cuando en la reforma constitucional de finales de mil novecientos noventa y cuatro se estableció que la función policial habría de profesionalizarse, es claro que a esto aspiraba el Constituyente. Las leyes que luego fueron expedidas procuraron recoger lo anterior creando sistemas de carrera y obligando a la capacitación, pero la profesionalización no se agota ahí, exige un cambio sistemático importante desde aspectos inherentes, no sólo a aspectos netamente normativos, sino fácticos, como son la selección y reclutamiento del personal, su formación, su remuneración como profesionales, y una serie de cosas que permitan que verdaderamente se cuente con cuerpos policiales profesionales, técnicos y diestros en su función, para que ésta pueda ser cumplida en todas sus exigencias.¹¹⁰

Es así que los cuerpos policiales y sus integrantes deben tener *suficiente y amplia capacitación* en las materias propias de su función pública, que les permita cumplir su función en las condiciones legales y de facto exigibles; distinguir entre las distintas opciones de fuerza que están a su alcance y distinguir cuándo es necesario aplicar una u otra; que les permita reaccionar de manera seria, acertada, proporcional y eficiente con todo lo que ello implica a los estímulos externos de que es objeto su actividad.¹¹¹

Situación que las normas impugnadas contravienen, puesto que, como se precisó, al posibilitar la participación por parte de Fuerzas Armadas, **ante un**

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ Tesis P. L/2010 del Pleno de la Suprema Corte Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 52, que se lee bajo el rubro: "**FUERZA PÚBLICA. LA ACTIVIDAD DE LOS CUERPOS POLICIALES DEBE REGIRSE POR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO Y HONRADEZ**"

número indeterminado de situaciones, incluyendo aquellas que, por disposición expresa del artículo 21 constitucional, corresponden exclusivamente a las autoridades de carácter civil. Lo anterior, ya que el entrenamiento que reciben dichas fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. Por tanto, las Fuerzas Armadas no se encuentran capacitadas ni entrenadas a efecto de realizar tareas de seguridad pública.

Lo anterior se corrobora, con el análisis de la Discusión llevada a cabo por la Cámara de Diputados en fecha 12 de diciembre de 2007, sobre el Dictamen con proyecto de decreto de reforma referido, en tanto que para el Poder Reformador de la Constitución resultaba preocupante una posible militarización, y por ello decidió establecer a nivel constitucional la exigencia de una policía, profesional y certificada de carácter civil. A continuación se transcriben las líneas de mérito:

“Por supuesto que preferimos una policía, que como lo establece esta reforma, sea profesional y esté certificada. Por supuesto que reconocemos que debe existir la definición de la propia seguridad pública y las bases mínimas de coordinación de un sistema nacional. Darle el carácter de civil a las policías y no quedarnos en el escenario de la militarización...”

La misma línea fue respetada por el legislador federal, al expedir la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el 2 de enero de 2009, en el Diario Oficial de la Federación, reiterando que las instituciones de seguridad pública deberán tener un carácter civil excluyendo, de manera clara, la participación de las instituciones de carácter militar. Lo anterior se aprecia en las líneas que a continuación se transcriben:

“No soslayamos, sin embargo, la actuación de nuestras Fuerzas Armadas, que se han constituido como la única institución pilar del Estado Mexicano, en la búsqueda de la tan esquiva seguridad. No obstante, sostenemos con

plena conciencia que el Ejército y la Armada están capacitados para la defensa nacional y no para las labores de seguridad pública; inmiscuirlos en ellas representa no sólo un riesgo para la población, sino un peligro para la soberanía nacional.”¹¹²

“El párrafo décimo del propio artículo 21, establece que las instituciones de seguridad pública deberán tener un carácter civil excluyendo, de manera clara, la participación de las instituciones de seguridad nacional en acciones encaminadas a la preservación de la seguridad pública. Esto es, constitucionalmente se encuentra consignado el ámbito de acción de las fuerzas armadas nacionales y de nuestras policías, lo cual abonará al respeto irrestricto de los derechos humanos en nuestro país, a una equilibrada división de poderes y a la construcción de una cogobernabilidad responsable.

...”¹¹³

“...El capítulo II crea un nuevo Consejo Nacional de Seguridad Pública, concebido anteriormente como el órgano superior del Sistema Nacional, y que ahora se convierte en el órgano deliberativo y ejecutor del Sistema, con carácter colegiado y paritario, conformado por los titulares de los poderes Ejecutivos, los procuradores de justicia y los secretarios de seguridad pública o sus equivalentes, en los ámbitos federal y locales. Resguardando el hábito del respeto al pacto federal y retomando el espíritu de la reforma constitucional, el Poder Ejecutivo federal se encuentra representado en las mismas circunstancias que los Poderes

¹¹² Exposición de Motivos, Iniciativa de Diputados (Grupo Parlamentario PRD) 18 de septiembre de 2008.

¹¹³ *Ibidem.*

Ejecutivos locales y se excluye, de manera clara, a las fuerzas armadas nacionales del Consejo, aunque se abre la posibilidad de que sus titulares puedan ser invitados, consultados y escuchados en las reuniones de trabajo del Consejo. Por otro lado, y como venía ocurriendo hasta el momento, se podrán instaurar las conferencias de trabajo que se requieran para alcanzar un estudio especializado de las diferentes materias y problemáticas de la seguridad pública.”¹¹⁴

“...En la materia que les compete hay criterios inclusive de interpretación de la ley. Hay excesos como incorporar a las Fuerzas Armadas. Algo que la Constitución no prevé, ahora lo están queriendo validar en una ley reglamentaria que será observada por todos los organismos internacionales...”¹¹⁵

“...Por último, haremos valer en las reservas del caso, los argumentos para que si este pleno en uso y abuso del sistema de mayoriteo no nos atiende, el Senado tenga plena conciencia de que estará actuando irresponsablemente al volver a poner a las Fuerzas Armadas en una ley para atender la seguridad pública...”¹¹⁶

“...Para un servidor es muy grave que estemos desatendiendo controversias que emitió la Corte; observaciones que nos hacen la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, los propios relatores de Naciones Unidas, Amnistía Internacional, en el que hacen

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ Discusión de la Cámara de Diputados, sobre el decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 4 de diciembre de 2008.

¹¹⁶ *Ibidem.*

acusaciones muy graves y en ningún momento el Estado mexicano desmintió, como aquí el procurador general de la República, en su momento, no pudo argumentar el por qué las Fuerzas Armadas están en trabajos que no les son competentes...”¹¹⁷

“...Éste no es un consejo de seguridad nacional. En donde estaría totalmente de acuerdo un servidor. Esto es un consejo de seguridad pública. Si pudiera usted, ser tan amable, de decirme ¿cuál es el sentido primigenio, la tesis, la norma, la doctrina que ustedes están sustentando para aceptar que las Fuerzas Armadas estén siendo validadas en una ley federal, para que participen en algo que la propia Constitución no prevé; antes, por el contrario, las excluye de la materia. Por su respuesta, muchas gracias...”¹¹⁸

“...Le solicito a la Presidencia que anexe esta intervención íntegra en el Diario de Debates y se anexe también el documento ¿del que doy cuenta ahorita? en el que se señalan todas las recriminaciones que ha sufrido México por organismos internacionales como Amnistía Internacional o la Organización de las Naciones Unidas, en las que nos señalan que las Fuerzas Armadas no pueden estar atendiendo competencias que no les corresponde. Muchas gracias...”¹¹⁹

Todas las transcripciones realizadas refrendan la voluntad del legislador federal de evitar a toda costa que las Fuerzas Armadas realizaran actividades que pudieran estar relacionadas de forma alguna con la Seguridad Pública. Ello, en

¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹⁸ *Ibidem.*

¹¹⁹ *Ibidem.*

atención, tanto del texto del artículo 21 constitucional vigente actualmente, como de las observaciones realizadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos sobre ese tema.

Ahora bien, sobre el posible señalamiento relativo a que la Ley de Seguridad interior no regula tareas relacionadas con la Seguridad Pública, ya que, el artículo 16, de la propia Ley de Seguridad Interior precisa que las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas en ningún caso se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública, basta hacer las siguientes precisiones.

El artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior prevé la aplicación supletoria de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo objeto es regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

En ese sentido, si el propio legislador federal previó la exclusión de las fuerzas armadas **“para que participen en algo que la propia Constitución no prevé”**, como lo es la materia de Seguridad Pública, resulta incongruente que la Ley de Seguridad Interior pretenda aplicar de forma supletoria la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo ámbito de aplicación es completamente diverso al de la materia de Seguridad Interior.

Adicionalmente el artículo 10 del que venimos hablando, vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad, previsto y consagrado en los artículos 14 y 16 Constitucionales, al pretender la aplicación supletoria de la Ley de Seguridad Nacional y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de sus competencias.

Esto sin duda atenta contra del reconocimiento Constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o

derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho, asimismo, esta obligación se hace extensiva al emisor de la norma que debe de ser clara, precisa y exacta de tal manera que no contenga imprecisiones al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

Por lo que al establecer la suplencia a dos ordenamientos que tratan materias distintas a la ley emitida vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad, ya que no establece que aspectos se suplirán, ni que autoridades están facultadas para llevarlo a cabo, tan solo señala que será en el ámbito de sus competencias.

La supletoriedad conlleva a un reenvío dentro de la ley o a otras leyes, los cuales deben evitarse en lo posible, y debe emplearse solamente de forma "subsidiaria", es decir, sólo en aquellos casos en que sean indispensables para mejorar la simplificación del texto o cuando por la propia naturaleza de la materia que se regula, sea imposible incluir en la ley todos los extremos de su objeto de regulación.

Una vez que el legislador decida hacer una remisión, debe tener presente las siguientes indicaciones:

- a)** La norma de remisión debe indicar con toda claridad su carácter de tal;
- b)** La remisión debe identificar correcta y claramente el objeto al que se dirige.

De preferencia se debe indicar sucintamente, junto a la norma objeto de la remisión, su contenido: " No sólo se indica qué rige sino de qué trata lo que rige";

- c)** La remisión no puede alterar las reglas de jerarquía y competencia o de reserva de ley que rigen para la propia ley y para el resto del ordenamiento, es decir, no puede significar un despojamiento de las

facultades de regulación normativa del Congreso de la Unión o una habilitación para que se modifiquen las normas de rango legal.

Se insiste que al pertenecer a diversas materias no se podrán aplicar, ni suplir las deficiencias que contiene la Ley de Seguridad Interior con lo estipulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ni en la Ley de Seguridad Nacional, ya que la primera es reglamentaria del artículo 21 Constitucional que establece las formas de coordinación entre la federación, estados y municipios, en materia de seguridad pública y la segunda es una ley que tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

Por lo que el legislador, al pretender que se suplan las lagunas contenidas en la Ley de Seguridad Interior, por las leyes aludidas en el párrafo precedente, vulnera los principios legalidad y el derecho humano a la seguridad jurídica.

Asimismo, si la Seguridad Interior “*es una rama de la Seguridad Nacional*” — como ha sostenido el creador de la norma— y la misma es:

- La condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los

municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional.¹²⁰

Y por su parte, la Seguridad Pública, es:

- Una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²¹

Por su parte, por Seguridad Nacional¹²² se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

¹²⁰ Artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior.

¹²¹ Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹²² Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.

- La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

De lo anterior se desprende que los objetivos constitucionales de cada uno de esos ámbitos constitucionales son distintos.

En ese entendido, resulta incongruente que en el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Seguridad Interior se establezca la obligación para que las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales en los que se estuvieren realizando acciones que puedan ser materia de una declaratoria de protección, a efecto de solicitar la declaratoria correspondiente **presentar un programa con plazos, acciones y presupuesto para dar cumplimiento al modelo de función policial aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública**, el cual incluya los objetivos respecto al estado de fuerza mínimo requerido, las condiciones de desarrollo policial, así como protocolos, evaluaciones y las unidades operativas y de formación necesarias para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad. Lo anterior, dentro del plazo de 180 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley.

En suma, establece la obligación al **Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, emitir el dictamen correspondiente sobre la acrediten la presentación del **programa con plazos, acciones y presupuesto para dar cumplimiento al modelo de función policial aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública**. Lo anterior, dentro del plazo de 90 días, contados a partir de que las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda, acrediten la presentación.

Es decir, mientras que el artículo 18 dispone que en ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública, el diverso, 10, prevé la aplicación supletoria de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en suma, el numeral Quinto Transitorio, establece obligaciones en materia de Seguridad Pública para las entidades federativas, municipios y demarcaciones

territoriales, y para el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es decir, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa, y concuerda con las voces que se han hecho presentes en el diálogo público, en el sentido de que la Ley de Seguridad Interior posibilita la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública, que, como ha quedado demostrado, contradice lo dispuesto con los artículos 16, 21 y 129 actualmente vigentes, interpretados a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, sobretodo en cuanto a las obligaciones internacionales del Estado mexicano, en la materia, así como el principio *pro persona*.

Otro punto, que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta preocupante, es que el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Seguridad Interior, dispone que se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto. Esta cláusula aboerta, da pauta a que el orden jurídico mexicano se vea tersgiversado sin limitante alguna.

Como se hace patente a lo largo de todo este documento, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley de Seguridad Interior contiene múltiples vulneraciones a los derechos de seguridad jurídica, de acceso a la información pública con relación al principio de máxima publicidad, a la protección de datos personales, a la consulta previa de las comunidades indígenas, libertades de expresión, de asociación, así como a los principios de inmediatez en la puesta de disposición, legalidad, *pro persona*, progresividad y no regresividad.

Lugo entonces, permitir que, por disposición transitoria, una norma que contiene vulneración al bloque de constitucionalidad mexicano en materia de derechos humanos, derogue disposiciones que se opongan a la norma constitucional y convencionalmente incompatible haría completamente nugatorio el sistema jurídico mexicano.

Es decir, permitir que una norma inconstitucional, *per se*, deje sin vigencia a todas las disposiciones jurídicas que representen un obstáculo para dicha disposición contraria a la Constitución, anula completamente del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, máxime si se considera que en términos de la propia Ley de Seguridad Interior prácticamente cualquier cosa puede ser calificada como una amenaza o un riesgo (que es aquello que potencialmente puede convertirse en amenaza) a la Seguridad Interior.

Y derivado de esa falta de acotamiento y encauzamiento del actuar de la autoridad, las Fuerzas Armadas pueden participar por sí mismas, para identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior, incluso sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Las consideraciones anteriores, hacen patente que, como lo ha sostenido la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), que la *“Ley presenta riesgos al disfrute efectivo de los derechos humanos; no brinda certeza al emplear conceptos imprecisos sobre su marco de operación..., y consolida un modelo de seguridad que no ha dado los resultados esperados y ha causado un gran sufrimiento a las personas en el país”*¹²³

2. Participación de las Fuerzas Armadas por sí para atender Riesgos y Amenazas.

Ahora bien, de forma específica, **la Ley de Seguridad Interior dispone en su artículo 20 que las Fuerzas Armadas, sólo intervendrán ya sea para atender riesgos o amenazas, mediante la emisión de una Declaratoria de**

¹²³ ONU-México, “ONU-DH reitera desaprobación de la Ley de Seguridad Interior y pide al Estado mexicano combatir causas reales de la violencia, 18 de diciembre de 2017, disponible en: <http://www.onunoticias.mx/onu-dh-reitera-desaprobacion-la-ley-seguridad-interior-pide-al-estado-mexicano-combatir-causas-reales-violencia-violaciones-derechos-humanos-e-impunidad/>

Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate.

Es decir, de acuerdo al propio ordenamiento jurídico, para que se posibilite la participación por parte de las Fuerzas Armadas, se requiere lo siguiente:

1. Una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior¹²⁴

2. Se necesita que las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate.

Aquí resulta necesario recordar, lo precisado por esta CNDH, en el sentido de que la Ley de Seguridad Interior, no sólo sobrepasa lo previsto en la Ley genérica que regula el universo de la Seguridad Nacional, sino que además, la Ley específica que regula la Seguridad Interior, como parte de la Seguridad Nacional —como lo afirma el legislador federal—, abre el ámbito de aplicación de la Ley de Seguridad Nacional, de tal manera que prácticamente cualquier cosa puede ser calificada como una

¹²⁴ Artículo 14. El Acuerdo de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá contener lo siguiente:

- I. Autoridad o institución federal coordinadora y las demás que participarán;
- II. La amenaza a la Seguridad Interior que se atenderá;
- III. Las entidades federativas o áreas geográficas en las que se realizarán las Acciones de Seguridad Interior;
- IV. Las acciones que se requieran a cargo de las entidades federativas o municipios para contribuir a la atención de la Amenaza a la Seguridad Interior;
- V. Las Fuerzas Federales participantes;
- VI. En su caso, la determinación sobre la disposición de las Fuerzas Armadas para atender la amenaza, en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de esta Ley;
- VII. Las Acciones de Seguridad Interior que se llevarán a cabo, y
- VIII. La temporalidad de la Declaratoria.

La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrá determinar la realización simultánea de Acciones de Seguridad Interior en diversas áreas geográficas del país, cuando por la naturaleza y características de la amenaza o de los agentes que participan en su comisión, no sea materialmente posible circunscribir sus causas, manifestaciones o resultados a una entidad o área específica.

amenaza o un riesgo (que es aquello que potencialmente puede convertirse en amenaza) a la Seguridad interior.

De esta manera, el grado de indeterminación y la falta de acotación y de encausamiento del ámbito de aplicación de los artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III constituye indudable una trasgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, puesto que la aplicación de la norma queda a la arbitrariedad autoridades encargadas de ello, a saber: Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y, en su caso, Fuerzas Armadas.

En contradicción con su propio sistema normativo, el numeral 6 dispone que **las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos a la seguridad interior.**

De igual manera, resulta contradictorio resulta el numeral 11, en tanto que dispone que corresponde a las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, **por sí** o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior.

Aquí conviene clasificar los verbos rectores que señala el artículo 11 por los que pretende posibilitar la actuación de las Fuerzas Armadas en atención de Amenazas a la Seguridad Interior:

a. Identificar:

Reconocer si una persona o cosa es la misma que se supone o se busca.¹²⁵

¹²⁵ Diccionario de la Real Academia Española.

b. Prevenir:

Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio.¹²⁶

c. Atender:

Tener en cuenta o en consideración algo.¹²⁷

d. Reducir:

Disminuir o aminorar.¹²⁸

e. Contener:

Reprimir o sujetar el movimiento o impulso de un cuerpo.¹²⁹

La importancia de comprender los verbos rectores que rigen el actuar de las autoridades respecto de las Amenazas a la Seguridad Interior, radica en que, se posibilitan actividades como la identificación y la prevención de amenazas a la seguridad interior, es decir, se posibilita que la Fuerzas Armadas prevean de antemano o con anticipación una Amenaza a la Seguridad Interior.

Dicho de otra forma, antes de que exista una Amenaza a la Seguridad Interior, las Fuerzas Armadas ya están en la posibilidad de actuar por sí mismas, sin necesidad de una solicitud de apoyo por parte de las autoridades civiles.

Contradicción que se agrava a la luz de los artículos 4, fracciones I y III, 6, y 26, que permiten la intervención de Fuerzas Armadas en acciones de Seguridad Interior, entendidas como aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior, sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

¹²⁶ Diccionario de la Real Academia Española.

¹²⁷ Diccionario de la Real Academia Española.

¹²⁸ Diccionario de la Real Academia Española.

¹²⁹ Diccionario de la Real Academia Española.

No obstante, el propio ordenamiento determina que **un Riesgo a la Seguridad Interior es cualquier situación que potencialmente puede convertirse en una Amenaza a la Seguridad Interior.**

Aquí debe reiterarse, que si una amenaza es:

- Cualquier cosa que afecte los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación,
- Más las previstas en el artículo 5 de la ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional;
- Más las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país;
- Más las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general;
- Más cualquier otra que afecte los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional.

Al entender de la norma, un riesgo a la seguridad interior es cualquier situación que potencialmente puede afectar los puntos anteriores.

En palabras más claras, las Fuerzas Armadas pueden intervenir para identificar, prevenir, atender, reducir y contener prácticamente cualquier situación, sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Lo anterior pone en evidencia el grado de indeterminación normativa al que nos enfrentamos al realizar una interpretación sistemática de la norma.

En el mismo sentido, si un riesgo a la seguridad interior **es cualquier situación que potencialmente puede convertirse en una Amenaza a la Seguridad Interior**, es decir, constituye una fase preventiva, previa a que se constituye como una amenaza, **resulta incongruente que los artículos 4, fracción I y 11, posibiliten la intervención de Fuerzas Armadas para prevenir amenazas**, puesto que, en un entendido lógico, la prevención constituye *per se*, la atención de riesgos.

La importancia de comprender esta línea argumentativa resulta fundamental, puesto que, derivado de la incongruencia normativa en que incurre la propia norma, deviene su incompatibilidad y contradicción con el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Lo anterior, ya que, como lo ha hecho patente esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetadas por el legislador, cuando al expedir normas especifica sus elementos de manera clara, precisa y exacta a fin de otorgar certidumbre a los gobernados y evitar que las autoridades administrativas actúen arbitrariamente ante la indeterminación de los conceptos.

Estas consideraciones las ha dejado plasmadas esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de forma progresiva como se aprecia en el desarrollo jurisprudencia que a continuación se expone:

Tesis 1a. XLVI/2002, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, Julio de 2002, p. 57, del rubro y textos siguientes:

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN XXII, DE LA
LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER COMO**

OBLIGACIÓN DE TODO SERVIDOR PÚBLICO, ABSTENERSE DE CUALQUIER ACTO U OMISIÓN QUE IMPLIQUE INCUMPLIMIENTO DE CUALQUIER DISPOSICIÓN JURÍDICA RELACIONADA CON EL SERVICIO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes que las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetadas por el legislador, cuando al expedir normas que prevén infracciones administrativas o conductas antijurídicas, especifica sus elementos de manera clara, precisa y exacta a fin de otorgar certidumbre a los gobernados y evitar que las autoridades administrativas actúen arbitrariamente ante la indeterminación de los conceptos. En ese tenor, resulta indudable que la hipótesis contenida en la fracción XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respeta las mencionadas garantías, toda vez que al establecer como obligación de todo servidor público el abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, otorga certeza sobre la conducta que puede constituir un incumplimiento de dicha obligación, pues de manera expresa limita la abstención a actos u omisiones que impliquen incumplimiento de alguna disposición jurídica que tenga relación con el desempeño del empleo, cargo o comisión de dicho funcionario.*

Jurisprudencia 2a./J. 144/2006 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XVI, Octubre de 2006, p. 351, del rubro y textos siguientes:

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. *La garantía de seguridad jurídica prevista en*

el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad”.

Tesis aislada 2a. XVI/2014 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 3, febrero de 2014, tomo II, p. 1513, del rubro y textos siguientes:

“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 ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica tutelados 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 y acotado, de tal manera

que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados 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”.

De forma más reciente, la evolución y consolidación jurisprudencial de ese Máximo Tribunal Constitucional de nuestro país lo llevaron a emitir la Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.) publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, p. 793, del rubro y textos siguientes:

“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.”

En ese sentido, resulta contrario al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad toda norma que no especifica sus elementos y alcances de manera clara, precisa y exacta a fin de otorgar certidumbre a los gobernados y evitar que las autoridades administrativas actúen arbitrariamente ante la indeterminación de los conceptos.

Esta situación es lo que ocurre con los preceptos impugnados de la Ley de Seguridad Interior, porque, como se ha señalado, se posibilita el actuar de las Fuerzas Armadas por sí, frente a cualquier situación, ya que, si determinada situación no constituye una amenaza, bien puede ser considerada un riesgo y por tanto, las Fuerzas Armadas, sin necesidad de Declaratoria de Protección, — y sin solicitud de autoridades civiles—, pueden llevar a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender dichos riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran.¹³⁰

Dicho en palabras más claras, las Fuerzas Armadas, pueden intervenir en cualquier situación, ya sea para identificar, prevenir y atender Riesgos a la seguridad interior (artículos 6 y 26) o para identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior (Artículos 4, fracción IV y 11).

Tal apertura para la participación por parte de las Fuerzas Armadas, no sólo resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad que rige actualmente el actuar de todas las autoridades del Estado mexicano, sino que además rompe con el esquema avalado por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación hace 22 años al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, en tanto que, posibilita que las Fuerzas Armadas actúen por sí y ante sí, sin necesidad de una solicitud expresa de las autoridades civiles.

La falta de controles se hace evidente a la luz de lo previsto por el artículo 10, segundo párrafo vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de

¹³⁰ Cfr. Art. 26 de la Ley de Seguridad Interior.

legalidad, en tanto que excluye la materia de seguridad interior de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin prever en todo el contenido de la norma un procedimiento que regule el actuar de la autoridad frente a los particulares, lo que se traduce en un margen excesivo de discrecionalidad para la autoridad, pues su actuación no está regulada por ningún procedimiento legal ante los particulares.

Al respecto, conviene señalar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de orden e interés públicos, y se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y a los a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.¹³¹

En ese sentido, el citado ordenamiento establece un régimen jurídico de los actos administrativos que rigen el actuar de la autoridad frente al gobernado, en el entendido de que cuando el mismo resulte afectado podrá impugnar los actos administrativos. Ahora bien, la propia norma excluye de su ámbito de aplicación por exclusión a los órganos constitucionales autónomos respecto a sus actos de autoridad —en el entendido de que cada uno de ellos posee un régimen jurídico propio que regula sus actos de autoridad frente a los gobernados— y de forma expresa excluye las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

La Ley de Seguridad Interior se limita a excluir dicha materia de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin prever en todo el contenido de la norma un procedimiento que regule el actuar de la autoridad frente a los particulares, lo que se traduce en un margen excesivo de discrecionalidad para la autoridad, pues su actuación no está regulada por ningún procedimiento legal

¹³¹ Artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

ante los particulares. Es por ello que el artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior vulnera del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por su parte, el artículo 15 de la ley de Seguridad Interior, dispone que la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá fijar la vigencia de la intervención de la Federación, la cual no podrá exceder de un año. Agotada su vigencia, cesará dicha intervención, así como las Acciones de Seguridad Interior a su cargo. No obstante, dicha restricción temporal, resulta obsoleta a la luz del segundo párrafo del mismo artículo en tanto posibilita que se modifique o prorroguen las condiciones y vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, si a juicio del Presidente de la República considera que subsiste la amenaza a la Seguridad Interior que la motivó y por tanto se justifica la continuidad de las Acciones de Seguridad Interior.

Es decir, la ley pretende establecer una limitante temporal de la vigencia de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, **para que por sí** realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir Amenazas a la Seguridad Interior. Sin embargo, dicho control temporal resulta nugatorio, ya que el Presidente de la República puede acordar modificaciones o prórrogas a la misma, si a su juicio subsiste la amenaza a la Seguridad Interior que la motivó y se justifica. la continuidad de las Acciones de Seguridad Interior.

Dicho de otra forma, la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, que habilita la intervención de las Fuerzas Armadas, **para que por sí** realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir Amenazas a la Seguridad Interior, puede ser modificada y prorrogada *ad intinitum* si el Presidente de la República considera que subsiste una amenaza a la seguridad interior.

Una vez más conviene reiterar que, de acuerdo con el artículo 4, fracción II, constituye una amenaza a la seguridad interior todo aquello que afecte los principios de:

- Legalidad,
- Responsabilidad,
- Respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana
- Garantías individuales y sociales,
- Confidencialidad,
- Lealtad,
- Transparencia,
- Eficiencia,
- Coordinación
- Cooperación
- Racionalidad,
- Oportunidad,
- Proporcionalidad,
- Temporalidad,
- Subsidiariedad y
- Gradualidad.
- Así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

Lo anterior contraviene lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, relativo a los principios de legalidad y seguridad jurídica ahí contenidos, mismos que exigen que el actuar de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deban estar acotadas 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 lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida, y a la autoridad.

Por ello, el artículo 4, fracción II, lejos de encauzar el ámbito de esa actuación a fin de que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria por parte de las autoridades, abre el espectro de afectación a la Seguridad Interior de manera tal, que **prácticamente cualquier cosa puede ser considerada como amenaza a la Seguridad Interior**, en tanto

la autoridad considere que se están afectando los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana, garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación, cooperación, racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

En suma, una amenaza a la Seguridad Interior no sólo la constituye una afectación a esos principios, sino que además lo son las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional. De un análisis integral de dicho precepto, se desprende que las amenazas que tienen su origen en territorio nacional, previstas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional son las siguientes:

- Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia,

- Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

En ese sentido, el grado de indeterminación normativa de la Ley de Seguridad Interior es tal, que no sólo contradice al texto constitucional en sus artículos 16, 21, y 129, por posibilitar la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas que exclusivamente le corresponden a autoridades civiles, sino que, además diversos preceptos de la Ley de Seguridad Interior contradicen otros del propio ordenamiento, posibilitando el actuar de las Fuerzas Armadas por sí, en un número infinito de situaciones.

Como se ha reiterado a lo largo del presente curso, la falta de acotación y encauzamiento de las actividades por parte de la autoridad, permite un actuar arbitrario por parte de las mismas. Esta situación se hace patente sobretodo en los artículos 11, 15, 20, 26, 27 y 31 que favorecen un actuar desmedido —como se ha corroborado en el presente escrito—, carente de control y rendición de cuentas y por tanto vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental.

Dichas disposiciones favorecen la arbitrariedad de los órganos del Estado, ya que, so pretexto de la seguridad interior:

- Permiten la participación de Fuerzas Armadas por sí, (incluso sin actuar por solicitud de las autoridad civil, ni hacerlo bajo su mando) para identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas, incluso sin necesidad de Declaratoria de Protección, y en el caso de la emisión de esta, la misma puede prorrogarse infinitamente, pueden vulnerar los derechos consagrados en la Norma Fundamental
- Subordinan el actuar de las autoridades civiles bajo el mando del Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá y

coordinará los grupos interinstitucionales que se integren para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación.

- Posibilita la actuación de forma permanente, por parte de las Fuerzas Armadas, para llevar a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos, sin necesidad de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

3. Subordinación de las fuerzas civiles al mando de las Fuerzas Armadas.

Como se ha señalado en el presente escrito, lo resuelto por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación hace 22 años, en la acción de inconstitucionalidad 1/96, requiere de un nuevo análisis tomando en consideración las reformas constitucionales que han modificado el entendimiento mismo en materias de seguridad pública y derechos humanos.

Lo anterior, en tanto que la reforma del artículo 21 de la Constitución Federal del 18 de junio de 2008 tuvo como una de sus finalidades señalar que la actuación de las Fuerzas Armadas, se encuentra encaminada a realizar labores para la defensa nacional y no para las labores de seguridad pública; inmiscuirlos en ellas representa no sólo un riesgo para la población, sino un peligro para la soberanía nacional.

Por ello, el Reformador Constitucional Permanente, determinó que en el párrafo décimo del propio artículo 21, estableciera que **las instituciones de seguridad pública deben tener un carácter civil excluyendo, de manera clara, la participación de las instituciones militares en acciones encaminadas a la preservación de la seguridad pública**, lo cual, invariablemente abonará al respeto irrestricto de los derechos humanos en nuestro país, a una equilibrada división de poderes y a la construcción de una gobernabilidad responsable.

Asimismo, la reforma constitucional de 2011, tuvo entre sus finalidades, el refrendar la obligación del Estado mexicano respecto a la observancia, respeto y promoción en materia de derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como su deber correlativo de investigar, sancionar y reparar todas las violaciones a los mismos. Además, pretendió, 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 que en esta materia ha suscrito nuestro país.

Así, el Constituyente Permanente, precisó que *“los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo y que éstos 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, que establecen pautas para garantizar una serie de derechos que son universales, inalienables, imprescriptibles e inderogables.”*¹³²

Bajo estos nuevos parámetros de regularidad constitucional deben revisarse los criterios asentados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación establecidos en la Jurisprudencia P./J. 36/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional, p. 552, del rubro y textos:

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD

¹³² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133."

Las recomendaciones hechas valer por los Organismos Internacionales en materia de derechos humanos, sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Ciudadana, deben ser la base sobre la cual se examinen los criterios que se asumieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96 para corroborar si resultan compatibles con el bloque de constitucionalidad vigente, máxime cuando, los artículos 4, fracciones I, IV, 11, 20, 21, 22 y 26, rompen con la interpretación realizada por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en dicho precedente.

Lo anterior, porque, dichas disposiciones posibilitan el actuar de las Fuerzas Armadas "por sí y ante sí" sin necesidad de solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles, ya que las acciones que realicen las Fuerzas Armadas para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Asimismo, de acuerdo a lo señalado por los artículos, 20¹³³, 21¹³⁴ y 22¹³⁵ de la Ley de Seguridad Interior, el Presidente de la República, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas, quien estará al mando, dirigirá y coordinará la realización de las Acciones de Seguridad Interior, elaborará el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes, así como para el seguimiento a las

¹³³ **Artículo 20.** Las Fuerzas Armadas sin perjuicio de las misiones que tienen asignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus Leyes Orgánicas, sólo intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate, conforme al procedimiento siguiente:

I. El Presidente de la República, a propuesta de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que se integren en términos del artículo 21;

II. El Comandante designado en términos de la fracción anterior elaborará el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes;

III. El protocolo contemplará la integración de grupos interinstitucionales, a fin de que cada uno lleve a cabo la misión que se les asigne con base en las atribuciones y responsabilidades que les correspondan, coordinadas por el Comandante, y

IV. Las Fuerzas Armadas actuarán realizando las Acciones de Seguridad Interior previstas en la Declaratoria respectiva.

¹³⁴ **Artículo 21.** La institución o autoridad coordinadora constituirá un grupo interinstitucional con representantes de cada una de las autoridades u organismos participantes, a efecto de coordinar la realización de las Acciones de Seguridad Interior, así como para el seguimiento a las acciones de participación a cargo de las autoridades de las entidades federativas respectivas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley, y de las disposiciones reglamentarias de las Fuerzas Armadas.

¹³⁵ **Artículo 22.** Las autoridades respectivas atenderán la amenaza que motivó la Declaratoria, cooperando en el ámbito de sus atribuciones y bajo la coordinación de la autoridad designada. Cuando la amenaza no requiera la intervención de las Fuerzas Armadas, el Presidente designará a la autoridad civil que corresponda a propuesta del Secretario de Gobernación.

acciones de participación a cargo de las autoridades de las entidades federativas respectivas. Todas las autoridades respectivas atenderán la amenaza que motivó la Declaratoria, cooperando en el ámbito de sus atribuciones y bajo la coordinación del Comandante de las Fuerzas Armadas.

Esto es, aún y cuando se reitera que lo resuelto por esa Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 1/96, se debe interpretar a la luz del nuevo andamiaje constitucional de protección de los derechos humanos, ad cautelam, los artículos 20, 21 y 22 de la Ley de Seguridad Interior, rebasan los criterios establecidos por ese Tribunal Constitucional Mexicano, en inobservancia del principio de progresividad que rige los derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, las normas impugnadas, constituyen un retroceso en las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos que atañen a todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo las autoridades legislativas.

Lo anterior, en función de que los citados preceptos subordinan bajo el mando de un Comandante militar a todas las autoridades civiles que participen en atención a las amenazas a la seguridad interior, lo que implica una involución de los parámetros establecidos por ese Alto Tribunal como reglas de actuación para las Autoridades Militares en apoyo de autoridades civiles.

Esto contraviene las consideraciones que suscribió el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, que por su relevancia, conviene transcribir:

“Del examen detenido e integral del debate transcrito, se advierte, ante todo, que una de las preocupaciones fundamentales que se dejaron sentir fue que el ejército no interviniera por sí y ante sí en cuestiones de carácter civil. Diversas expresiones, tanto de la iniciativa de los diputados, como del voto del Diputado Arriaga, destacan lo indebido de que esas “comandancias generales” a las

que aludieron, se constituyeran como “adversarios terribles” para los gobiernos civiles. Estas manifestaciones, por un lado, tendían al fortalecimiento de las autoridades civiles y, por el otro, a que el ejército, además de no actuar por sí y ante sí, quedará sujeto siempre a las autoridades civiles.

Como se aprecia de la lectura del diario de debates respectivo, la intención del Constituyente, en primer lugar, se dirige a prohibir las comandancias generales fijas, como feudos donde gobiernan las autoridades militares, incluso hacia los gobernados. Un objetivo claro de los documentos sobre los que giró el debate, fue acabar con las comandancias militares fijas que existían como un poder paralelo a la autoridad civil e independiente de ella.

Es menester destacar que en el debate se reiteró, en diversas partes que en la transcripción se han subrayado, la posibilidad del ejército de auxiliar y apoyar a las autoridades civiles, reconociendo, por otro lado, que “el poder militar, en todo caso, estará sometido a la autoridad civil” y podrá actuar cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza.

De esta forma, la interpretación histórica y teleológica del numeral 129 del Código Supremo, no lleva a la conclusión, como lo pretenden los actores, de que el ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles. La intención del Legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles. En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia. Naturalmente, dentro de nuestro sistema constitucional, este tipo de intervención se encuentra circunscrito al

orden constitucional, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a las garantías individuales y, por otro, que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa, así como a que no puedan usurpar la esfera de competencia de esas autoridades. No debe perderse de vista que en estos casos como en cualquier otro, se encuentra plenamente vigente el principio constitucional de que las autoridades solo pueden realizar lo que expresamente les faculta la ley, consagrado en el artículo 16, primer párrafo, de nuestra Constitución, que es del tenor literal siguiente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

La interpretación armónica del primer párrafo del artículo 16 de la Carta Magna, con los preceptos legales reproducidos anteriormente, lleva a la conclusión de que dentro de nuestro sistema jurídico el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, en caso de desastres prestar la ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, coadyuvar en la vigilancia de los recursos del país y otras funciones que claramente trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho de “disciplina militar”. Las fuerzas armadas se encuentran al servicio de la sociedad mexicana, no sólo porque sus misiones generales están íntimamente vinculadas a su seguridad, sino porque ello implica necesariamente, como se afirmó, el respeto a las garantías individuales de los gobernados.

*Del artículo 89, fracción VI, de la Constitución, cuya transcripción se hizo en páginas precedentes, se desprende que las fuerzas armadas que son dirigidas por el Presidente de la República, tienen como facultades constitucionales la de salvaguardar la seguridad interior y exterior de la Nación. En efecto, del contenido del precepto se deriva que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea no solo podrán actuar cuando se quebrante la paz por un conflicto con una potencia extranjera, sino también para salvaguardar la seguridad interior del País. **De esta forma, la interpretación armónica del numeral en comento con el 129 lleva necesariamente a la conclusión de que el contenido del último artículo constitucional señalado no puede interpretarse en forma restringida. La actuación del Ejército, Fuerza Aérea o Armada no está condicionada al estallido de una guerra o una suspensión de garantías. Como fuerza pública, esta constitucionalmente facultada para salvaguardar la seguridad interior. La reforma, por adición, al artículo 21 constitucional, que creó el Sistema de Coordinación de la Seguridad Pública, no puede interpretarse en el sentido de que excluyo a las fuerzas armadas, ya que están constitucionalmente facultadas para apoyar al mismo Poder Ejecutivo Federal en sus facultades, de acuerdo con las leyes. Por ello, de la interpretación armónica de la fracción VI del artículo 89 con el numeral 129 en análisis, se desprende que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar a las que se refiere el último numeral, se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación.***

Es preciso insistir en que, derivado del origen histórico del artículo 129 constitucional, salvo la situación excepcional de suspensión de garantías, en todo caso y bajo cualquier circunstancia, las fuerzas armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite

expresamente su apoyo. Esto significa que las fuerzas armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. Es imprescindible que se requiera su participación. Posteriormente, habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.

Del examen detenido e integral de los párrafos transcritos, se advierte que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció dos reglas fundamentales para la posible participación de las fuerzas armadas en apoyo de las **autoridades civiles** en tareas diversas de **seguridad pública**, e incluso de seguridad interior a saber:

1. De ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles.
2. Sus labores de apoyo deben estar absolutamente subordinados a las autoridades civiles.

Como se ha señalado, los artículos 4, fracciones I, IV, 11, 20, 21, 22 y 26 de la Ley de Seguridad Interior, rebasan los criterios establecidos por ese Tribunal Constitucional Mexicano en dicho precedente.

Lo anterior, porque, dichas disposiciones posibilitan el actuar de las Fuerzas Armadas "por sí y ante sí" sin necesidad de solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles, ya que las acciones que realicen las Fuerzas Armadas para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Aunado a que subordinan bajo

el mando de un Comandante militar a todas las autoridades civiles que participen en atención a las amenazas a la seguridad interior, quien estará al mando, dirigirá y coordinará la realización de las Acciones de Seguridad Interior, elaborará el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes, así como para el seguimiento a las acciones de participación a cargo de las autoridades de las entidades federativas respectivas.

Asimismo, el estado mexicano al emitir los artículos impugnados en este apartado, de la Ley de Seguridad Interior, también dejó de observar el contenido del artículo 2 denominado “Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno”, de la CADH, que indica que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 (a que se ha hecho alusión en líneas precedentes), no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes (México), se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La anterior, en virtud de los artículos impugnados se alejan de garantizar el derecho humano de seguridad jurídica, ya que como se ha señalado a lo largo de este apartado toda vez que constituyen normas que no establecen parámetros claros y delimitado de la actuación de las autoridades que participaran en la ejecución de la ley, no se establecen cauces para delimitar el marco de su acción 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 y acotado, por lo que no cumplen con la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que se afectan el derecho humano de seguridad jurídica a nivel constitucional y convencional.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de forma similar a la CADH, establece que cada uno de los Estados Partes, entre ellos México,

al signar el Pacto se comprometió a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Adicionalmente, los Estados se comprometieron a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el citado Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, cabe destacar que ninguna disposición podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado para emprender actividades o realizar actos encaminados a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

Por ello, los preceptos que se impugnan de la Ley de Seguridad Interior no garantizan el derecho humano de seguridad jurídica, tomando en cuenta que en el ámbito internacional los Estados se encuentran obligados a promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos, que comprenden que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos a constitucional y convencionalmente.

C. El artículo 27, transgrede el derecho de seguridad jurídica y los principios de inmediatez en la puesta a disposición y de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, al disponer que las Fuerzas Armadas —que constituyen *per se* una autoridad— que realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito pondrán a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía, en

contradicción con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Federal, que establece el deber de las autoridades de poner a los detenidos de inmediato y sin demora a disposición de del Ministerio Público a los detenidos, asimismo, el precepto impugnado contraviene el artículo 7.5 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 9.3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

El párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que *“cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de **la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.**”*

Es decir, cualquier autoridad que se encuentre en el supuesto de retener a una persona, es decir, de privarla de la libertad cuando se percaten de la comisión de un delito, deben poner al detenido de forma inmediata y sin demora a disposición del Ministerio Público.

En ese sentido, la regla constitucional resulta muy clara, cualquier autoridad que se encuentre restringiendo la libertad de una persona, debe ponerla de forma inmediata y sin dilación alguna a disposición del Ministerio Público.

La prolongación injustificada de la puesta a disposición del detenido ante el Ministerio Público se actualiza siempre que, no existiendo motivos razonables que imposibiliten la puesta a disposición inmediata, la persona detenida continúe a disposición de sus aprehensores y no sea puesta a disposición. No existe un paso intermedio en esta regla dual. Si cualquier autoridad se encuentra reteniendo de su libertad a una persona, inmediatamente debe ponerla a disposición del ministerio público. Esa es su obligación constitucional.

Bajo este parámetro, el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, al establecer que, cuando las Autoridades Militares realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito **pondrán a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía**, resulta contrario a lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal.

Un punto esencial a tomar en consideración en el escrutinio constitucional de este artículo es el carácter de autoridad que envisten los miembros de las Fuerzas Armadas.

Lo anterior, porque se añade un paso más a la regla constitucional que rige la inmediatez en la disposición, consistente en que las Autoridades Militares, al ser en efecto autoridades, se encuentran obligados a poner de manera directa e inmediata a disposición del Ministerio Público a los detenidos.

Estas consideraciones han sido desarrolladas por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo 14/2011,¹³⁶ en donde realizó la interpretación directa del artículo 16, párrafos tercero a séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia al artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el objeto de establecer los supuestos constitucionales que justifican la afectación al derecho humano de libertad personal —orden de aprehensión, flagrancia y caso urgente— **y la asignación de contenido de las expresiones jurídicas “inmediatamente”, “sin demora” o “sin dilación” que condicionan la puesta a disposición de una persona ante la autoridad que debe resolver su situación jurídica, por haber sido detenida ante el**

¹³⁶ Resuelto en sesión correspondiente al 9 de noviembre de 2011, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; ante la ausencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

señalamiento de que es probable responsable de la comisión de una conducta considerada como delictiva.¹³⁷

Las consideraciones jurídicas trascendentales asumidas por la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional fueron las siguientes:

1. Supuestos de afectación válida al derecho humano de libertad personal.

La restricción válida de la libertad personal mediante la detención de la persona ante el señalamiento de que participó en la comisión del delito, por regla general, debe estar precedida por una orden de aprehensión.

Sin embargo, también constituyen supuestos que justifican la afectación al derecho humano de libertad personal las detenciones que derivan de los casos de flagrancia y urgencia, pero son excepcionales.

Ello, porque para la configuración de la flagrancia se requiere que, *de facto*, ocurra una situación particular y atípica; mientras que en el caso urgente la actualización de condiciones apartadas de lo ordinario derivadas del riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia.

2. Concepto constitucional de flagrancia.

Por delito flagrante debe entenderse exclusivamente aquel que es tan evidente e inconfundible que cualquiera es capaz de apreciarlo por los sentidos y llegar a la convicción de que se está en presencia de una conducta prohibida por la ley. De ahí que, ante un delito flagrante, cualquier persona puede detener al sujeto

¹³⁷ Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintiséis de noviembre de dos mil catorce, al resolver el Amparo Directo en revisión 2190/2014.

activo del delito, pues tanto particulares como autoridades pueden apreciar la comisión del delito. La flagrancia siempre es una condición que se configura *ex ante* a la detención.

3. Validez de la detención por flagrancia.

A partir de los parámetros jurídicos precisados, para que una detención en flagrancia pueda considerarse válida, en correspondencia formal y material con la normativa que rige el actuar de la policía, tiene que ceñirse al concepto constitucional de flagrancia y darse alguno de los siguientes supuestos:

a. La autoridad puede aprehender al aparente autor del delito si observa directamente que la acción se está cometiendo en ese preciso instante, esto es, en el *iter criminis*.

b. La autoridad puede iniciar la persecución del aparente autor del delito a fin de aprehenderlo si, mediante elementos objetivos, le es posible identificarlo y corroborar que, apenas en el momento inmediato anterior, se encontraba cometiendo el delito denunciado.

4. Control judicial de las detenciones.

La trascendencia del control judicial que debe realizarse, respecto a la afectación al derecho de libertad personal en el supuesto de flagrancia, impone que la revisión debe ser especialmente cuidadosa, pues el descubrimiento de una situación de ilegalidad desencadena el reproche y la exigencia de responsabilidad que jurídicamente correspondan. Por tanto, el juez tendrá que ponderar si la autoridad aprehensora contaba con datos suficientes que le permitieran identificar con certeza a la persona acusada; así como, evaluar el

margen de error que pudo haberse producido tomando como base la exactitud y precisión de los datos aportados por la denuncia, cuando ésta es informal.

5. Responsabilidad derivada de la violación constitucional.

La responsabilidad penal y administrativa que pudiera ser imputable a las autoridades policíacas aprehensoras, por efectuar una detención fuera de los supuestos de flagrancia o caso urgente, establecidos en la Constitución Federal como supuestos que justifican la restricción al derecho de libertad personal de los gobernados, podrá reclamarse en la vía legal respectiva.

6. Inmediatez de la puesta a disposición del detenido.

Por cuanto hace al caso en particular, consistente en la impugnación del artículo 27, de la Ley de Seguridad Interior, por transgredir el principio de inmediatez en la puesta a disposición, la Primera Sala al resolver el Amparo Directo en Revisión 2470/2011,¹³⁸ en el que se incorporó a la interpretación directa del artículo 16 de la Constitución Federal, en concordancia al artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la asignación de contenido de las expresiones jurídicas “inmediatamente”, “sin demora” o “sin dilación” que condicionan la puesta a disposición de una persona ante la autoridad que debe resolver su situación jurídica, por haber sido detenida ante el señalamiento de que es probable responsable de la comisión de una conducta considerada como delictiva.

La Constitución Federal dispone que la presentación de una persona detenida debe realizarse ante la autoridad judicial que lo requirió mediante el dictado de una orden de aprehensión o ante el Ministerio Público cuando se trata de detenciones practicadas bajo los supuestos de flagrancia o caso urgente.

¹³⁸ Resuelto en sesión correspondiente al 18 de enero de 2012, por unanimidad de cinco votos de los Señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, (Ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

El estudio de constitucionalidad realizado por **la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el sentido jurídico del principio de inmediatez y establecer parámetros mínimos que permita a los operadores jurídicos identificar cuándo se actualiza una dilación o demora injustificada en la entrega del detenido ante la autoridad que debe resolver su situación jurídica.**

A continuación se esgrimen las razones jurídicas establecidas por la Primera Sala de esa Suprema Corte en la ejecutoria:

i. Principio de inmediatez de la puesta a disposición del detenido.

En relación a los supuestos constitucionales que justifican la afectación al derecho humano de libertad personal —orden de aprehensión, flagrancia y caso urgente—, **también del artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Federal derivaba el principio de inmediatez, por el cual toda persona detenida debe ser puesta a disposición del Ministerio Público o de la autoridad judicial respectiva sin demora injustificada.** Esta dilación carente de justificación se actualiza siempre que, no existiendo motivos razonables que imposibiliten la puesta a disposición inmediata, la persona detenida continúe a disposición de sus aprehensores y no sea entregada a la autoridad que sea competente para definir su situación jurídica.

ii. Parámetros para determinar la dilación o demora injustificada en la puesta a disposición del detenido.

Aun cuando no es posible establecer una regla fija, en tiempo, para determinar cuándo se está frente una dilación injustificada, el juez debe analizar cada caso concreto a partir de un estándar sensible que atienda a dos necesidades:

a) La afectación a la libertad personal del detenido no se mantenga sin control y vigilancia del Estado; y,

b) La distancia existente entre el lugar de la detención y aquél en donde deba ser presentado el detenido.

Lo cual implica que la puesta a disposición del detenido no deberá prolongarse a menos que exista:

a) Un impedimento razonable que no resulte contrario al margen de facultades constitucionales y legales de la autoridad que incurre en la retención; y,

b) La justificación únicamente tenga origen en impedimentos fácticos reales y comprobables, como la distancia que existe entre el lugar de la detención y aquél en el que deba realizarse la puesta a disposición.

En tal sentido, solamente debe retenerse a una persona detenida por el tiempo estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público, a fin de ponerla a disposición, para que se desarrollen las diligencias de investigaciones pertinentes e inmediatas que permitan definir su situación jurídica, de la cual depende su restricción temporal de libertad personal.

Lo cual obedece a que la detención de una persona no puede estar indefinida, pues en términos constitucionales se requiere que se conozca el estatus en el que se encuentra el detenido y la existencia de un registro de detenidos por el que se pueda conocer que se encuentra en esa condición, para estar en posibilidad de ejercer sus derechos.

Los anteriores lineamientos jurídicos han sido reiterados por esta Primera Sala al resolver los amparos directos en revisión 997/2012, 517/2011, 3229/2012 y 3403/2012.¹³⁹

Es así que la autoridad aprehensora (incluyendo las autoridades militares), no puede retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla y ponerla a disposición, sin que exista un número determinado de horas para ello, pues su valoración es casuística. Sin embargo, sólo constituyen retrasos justificados en la puesta a disposición cuando existan elementos físicos reales y comprobables, se reitera, caso por cosa.

Por el contrario, la norma establece como regla general que el principio de inmediatez en la puesta a disposición será vedada porque la autoridad aprehensora (es decir, los miembros de las Fuerzas Armadas), pondrán a disposición de la policía y en coordinación con la misma, para que a su vez, sea la autoridad policial la que ponga a disposición del Ministerio Público a las personas detenidas.

Lo anterior da pauta a que exista un periodo de tiempo indeterminado entre la detención, la posterior adjudicación de las personas detenidas por parte de las Fuerzas Armadas a través o en coordinación con la policía, y la rezagada puesta

¹³⁹ Amparo Directo en Revisión 997/2012, aprobado en sesión de 6 de junio de 2012, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en contra del voto emitido por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Amparo Directo en Revisión 517/2011, aprobado en sesión de 23 de enero de 2013, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente), en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Amparo Directo en Revisión 3229/2012, aprobado en sesión de 4 de diciembre de 2013, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente), en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Amparo Directo en Revisión 3403/2012, aprobado en sesión de 4 de diciembre de 2013, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

a disposición de los mismos al Ministerio Público, situación que no encuentra sustento constitucional.

Lo anterior implica que los miembros de las Fuerzas Armadas no pueden retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarle ante el Ministerio Público, a fin de ponerlo a su disposición. Por ello, el multicitado artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, resulta contrario al principio de inmediatez en la puesta a disposición del detenido ante el Ministerio Público.

En suma, debe recordarse que la violación al derecho fundamental de "puesta a disposición del indiciado ante el Ministerio Público sin demora" genera como consecuencias:

- a)** La anulación de la confesión del indiciado, obtenida con motivo de esa indebida retención.
- b)** La invalidez de todos los elementos de prueba que tengan como fuente directa la demora injustificada, los cuales no producirán efecto alguno en el proceso ni podrán ser valorados por el juez.
- c)** La nulidad de aquellas pruebas que a pesar de estar vinculadas directamente con el hecho delictivo materia del proceso penal, sean recabadas por iniciativa de la autoridad aprehensora so pretexto de una búsqueda de la verdad o debida integración del material probatorio -en el supuesto de prolongación injustificada de la detención-, sin la conducción y mando del Ministerio Público; es decir, sin la autorización de este último.

Estas consideraciones han sido recogidas en la Tesis 1a. CLXXV/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, del rubro y textos siguientes:

“DERECHO FUNDAMENTAL DEL DETENIDO A SER PUESTO A DISPOSICIÓN INMEDIATA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. ELEMENTOS QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR A FIN DE DETERMINAR UNA DILACIÓN INDEBIDA EN LA PUESTA A DISPOSICIÓN. El derecho fundamental del detenido a ser puesto a disposición inmediata ante el Ministerio Público, se encuentra consagrado en el artículo 16, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al momento en que señala que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Asimismo, dicha disposición señala que debe existir un registro inmediato de la detención. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es necesario señalar, en primer término, que el análisis en esta materia debe partir de la imposibilidad de establecer reglas temporales específicas. Por el contrario, resulta necesario determinar, caso por caso, si se ha producido o no una vulneración del derecho reconocido a la persona detenida. Así las cosas, se está ante una dilación indebida en la puesta a disposición inmediata del detenido ante el Ministerio Público cuando, no existiendo motivos razonables que imposibiliten la puesta a disposición inmediata, la persona continúe a disposición de sus aprehensores y no sea entregada a la autoridad que sea competente para definir su situación jurídica. Tales motivos razonables únicamente pueden tener como origen impedimentos fácticos reales, comprobables y lícitos. Además, estos motivos deben ser compatibles con las facultades estrictamente concedidas a las autoridades. Lo anterior implica que los agentes de policía no pueden retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público, a fin de ponerlo

a disposición, donde deben desarrollarse las diligencias de investigación pertinentes e inmediatas, que permitan definir su situación jurídica -de la cual depende su restricción temporal de la libertad personal-. La policía no puede simplemente retener a un individuo con la finalidad de obtener su confesión o información relacionada con la investigación que realiza, para inculparlo a él o a otras personas. Este mandato es la mayor garantía de los individuos en contra de aquellas acciones de la policía que se encuentran fuera de los cauces legales y que están destinadas a presionar o a influir en el detenido, en un contexto que le resulta totalmente adverso. En esta lógica, el órgano judicial de control deberá realizar un examen estricto de las circunstancias que acompañan al caso, desechando cualquier justificación que pueda estar basada en una supuesta búsqueda de la verdad o en la debida integración del material probatorio y, más aún, aquellas que resultan inadmisibles a los valores subyacentes en un sistema democrático, como serían la presión física o psicológica al detenido a fin de que acepte su responsabilidad o la manipulación de las circunstancias y hechos objeto de la investigación, entre otras.”

En el mismo sentido, resulta aplicable la Tesis 1a. LIII/2014 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, del rubro y textos siguientes:

“DERECHO FUNDAMENTAL DEL DETENIDO A SER PUESTO SIN DEMORA A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. ALCANCES Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS GENERADAS POR LA VULNERACIÓN A TAL DERECHO. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra un régimen general de libertades a favor de la persona, entre las cuales, destaca el derecho a la libertad personal. Sin embargo, como todo derecho humano, éste no es absoluto, por lo que la citada norma fundamental también delimita exhaustivamente

diversas hipótesis para su afectación, a saber: a) la orden de aprehensión; b) las detenciones en flagrancia; y, c) el caso urgente. En tratándose de la flagrancia, esta Primera Sala ha puntualizado que la misma constituye una protección a la libertad personal, cuyo control judicial ex post debe ser especialmente cuidadoso, ya que quien afirma la legalidad y constitucionalidad de una detención, debe poder defenderla ante el juez respectivo. Ahora bien, por cuanto se refiere al derecho fundamental de "puesta a disposición ministerial sin demora", es dable concluir que dentro del régimen general de protección contra detenciones que prevé el artículo 16 constitucional, se puede derivar la exigencia de que la persona detenida sea presentada ante el Ministerio Público lo antes posible, esto es, que sea puesta a disposición de la autoridad ministerial o judicial respectiva, sin dilaciones injustificadas. Así, se está ante una dilación indebida en la puesta a disposición inmediata del detenido ante el Ministerio Público, cuando no existan motivos razonables que imposibiliten esa puesta inmediata, los cuales pueden tener como origen impedimentos fácticos reales, comprobables y lícitos, los que deben ser compatibles con las facultades concedidas a las autoridades, lo que implica que los agentes aprehensores no pueden retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público; desechando cualquier justificación que pueda estar basada en una supuesta búsqueda de la verdad o en la debida integración del material probatorio y, más aún, aquellas que resulten inadmisibles como serían la presión física o psicológica al detenido para que acepte su responsabilidad o la manipulación de las circunstancias y hechos de la investigación. En suma, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la violación al derecho fundamental de "puesta a disposición del indiciado ante el Ministerio Público sin demora" genera como consecuencias: a) la anulación de la confesión del indiciado, obtenida con motivo de esa indebida retención; b) la invalidez de todos los elementos de prueba que tengan como fuente directa la demora injustificada, los cuales no

producirán efecto alguno en el proceso ni podrán ser valorados por el juez; y, c) la nulidad de aquellas pruebas que a pesar de estar vinculadas directamente con el hecho delictivo materia del proceso penal, sean recabadas por iniciativa de la autoridad aprehensora so pretexto de una búsqueda de la verdad o debida integración del material probatorio -en el supuesto de prolongación injustificada de la detención-, sin la conducción y mando del Ministerio Público; es decir, sin la autorización de este último. No obstante, debe precisarse que las pruebas obtenidas estrictamente con motivo de una detención en flagrancia no pueden ser invalidadas por actos posteriores, como la obtención de pruebas que tengan como fuente directa la demora injustificada, a menos que se acredite la existencia de vicios propios de la misma detención del inculpado que determinen que ésta sea considerada inconstitucional.”

De las consideraciones esgrimidas en el presente apartado, se desprende que el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior se aleja de la obligación constitucional de toda autoridad (incluyendo los miembros de las Fuerzas Armadas), para poner a disposición del Ministerio Público a los detenidos por la comisión de un delito.

Lo anterior, ya que el citado precepto posibilita la dilación en la puesta a disposición del Ministerio Público de los detenidos por parte de miembros de las Fuerzas Armadas, cuando realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, coordinándose y conduciéndose por medio de la policía para que a su vez se ponga a disposición de la autoridad competente a los detenidos.

Ahora bien, debe tomarse en cuenta que, las autoridades que reciban una denuncia, localicen, descubran o se les aporte indicios o elementos sobre la probable comisión, o en el supuesto de flagrancia del delito, como Primer

Respondiente deberá informar, por cualquier medio y de manera inmediata, al Ministerio Público¹⁴⁰, a fin de coordinar las acciones a realizar.

Por el contrario, la norma impugnada, establece una excepción a esta regla y dispone que se percaten de la comisión de un delito, sin precisar en cuál de los supuestos precisados se refiere, haciéndolo del inmediato conocimiento del de la policía (o en su caso del Ministerio Público) por el medio más expedito para que sea la policía la que intervengan en el ámbito de sus atribuciones. Pero la norma no se limita a ello, sino que además posibilita que las fuerzas armadas preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere.

Lo anterior, contrario a lo dispuesto por el artículo 21, de la Constitución Federal, en cuanto a que las autoridades legitimadas para la investigación de los delitos el son Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de la representación social. En suma, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y el Código Nacional de Procedimientos Penales, las Instituciones Policiales de carácter civil, actuando siempre bajo el mando y la conducción del Ministerio Público, son las autoridades facultadas para la preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo así como para procurar que las víctimas, ofendidos o testigos reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, tal y como se aprecia en los artículos de mérito que a continuación e transcriben:

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Artículo 75.- Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

I. Investigación, que será aplicable ante:

¹⁴⁰ Artículo 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- a) *La preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo;*
- b) *La petición del Ministerio Público para la realización de actos de investigación de los delitos, debiendo actuar bajo el mando y conducción de éste;*
- c) *Los actos que se deban realizar de forma inmediata; o*
- d) *La comisión de un delito en flagrancia.*

Código Nacional de Procedimientos Penales:

Artículo 132. Obligaciones del Policía

El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;

II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;

III. Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida los derechos que ésta le otorga;

IV. Impedir que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente estará obligada a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger;

V. Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos;

VI. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables;

VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público;

VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios. En su caso deberá dar aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público conforme a las disposiciones previstas en este Código y en la legislación aplicable;

IX. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos, en los términos de la fracción anterior;

X. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación;

XI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines

de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;

XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:

a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables;

b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen;

c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y

d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica;

XIII. Dar cumplimiento a los mandamientos ministeriales y jurisdiccionales que les sean instruidos;

XIV. Emitir el informe policial y demás documentos, de conformidad con las disposiciones aplicables. Para tal efecto se podrá apoyar en los conocimientos que resulten necesarios, sin que ello tenga el carácter de informes periciales, y

XV. Las demás que le confieran este Código y otras disposiciones aplicables.

De las transcripciones realizadas, se desprende que el andamiaje constitucional y legal se encuentra construido a efecto de que sean las autoridades policiales civiles, las que llevarán a cabo las acciones consistentes en preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere. En todo caso, si las Fuerzas Armadas, como autoridades tienen conocimiento de un delito, previo a la realización de cualquier acción,

deberá informar de manera inmediata y por cualquier medio al Ministerio Público, para que pueda actuar siempre bajo su mando y conducción.

La norma impugnada, por el contrario, parte del supuesto en el que las Fuerzas Armadas “realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito”, y por sí actúan bajo su propio mando y sólo a posteriori, cuando ya ha habido un enfrentamiento y se tenga que preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades y, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos, sólo entonces se hará del conocimiento del Ministerio Público.

Adicionalmente, se estima pertinente acudir a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que es de observancia obligatoria en todos los Estados parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, *máxime* si como se ha demostrado por medio del Control de Convencionalidad, todos los países deben de adecuar su ordenamiento interno acorde a la Convención Americana de Derechos Humanos, por tratarse del instrumento que contempla derechos y libertades de toda persona.

En ese orden de ideas, el Preámbulo de la Convención, contiene el propósito de los Estados de consolidar “*un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre*”, de esta forma, cada uno de los derechos humanos protege un aspecto de la libertad del individuo. Y efectivamente para velar y garantizar el cumplimiento, así como el respeto irrestricto de este derecho, es que éste se encuentra regulado en el artículo 7 de la Convención, dado que estamos frente a un derecho trascendental, ya que ningún ser humano podrá desenvolverse en la sociedad si carece de libertad personal.

No se debe pasar por alto que este derecho, también se encuentra protegido en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos al señalar en la parte que corresponde que toda persona detenida será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, situación que no se garantiza en el precepto impugnado.

Lo anterior, en virtud de que el legislador federal establece de manera potestativa que los detenidos sean puestos a disposición del Ministerio Público por conducto

o en coordinación con la policía, lo que evidentemente trastoca el sistema penal acusatorio, por lo que hace a la formalidad del primer respondiente, generándose con ello la violación de otros derechos fundamentales y que de acuerdo al artículo 1° Constitucional, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, (incluidas las legislativas), tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y en consecuencia no se respeta el bloque de constitucionalidad y convencionalidad en derechos humanos.

Por estas consideraciones, el artículo 27, vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y permite la transgresión de diversas garantías constitucionales tales como el principio de inmediatez en la puesta a disposición de los detenidos, la libertad personas, el debido proceso, aunado a que la norma rompe con el esquema constitucional en Materia de Seguridad Público previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal y desarrollado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. El artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, establece que no serán consideradas como Amenazas a la Seguridad Interior, exclusiva y restrictivamente las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transgrediendo el derecho humano a la reunión previsto en los artículos 6 y 9 de la Constitución Federal.

El artículo 6° de nuestra Norma Suprema, establece el derecho que tiene toda persona a expresar libremente sus pensamientos, opiniones e ideas de toda índole, el cual se traduce en un requisito para la existencia de una sociedad democrática; prerrogativa además reconocida a nivel convencional en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El derecho humano a la reunión consiste en la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, y abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras.¹⁴¹

En este orden de ideas, una de las maneras de ejercer este derecho humano, en su dimensión social, es a través de la libre reunión, ya sea en el ámbito privado o público, con el objeto de expresar opiniones de toda índole, incluidas las políticas, participar en proyectos literarios, artísticos, actividades culturales, sociales o económicas, así como en cultos religiosos, entre muchos otros objetivos, los cuales deben ser lícitos, pacíficos y sin armas.

En relación con estos últimos aspectos, es del artículo 9° de la Constitución de donde se desprenden como elementos necesarios para que una reunión sea considerada dentro del ámbito de protección de este derecho humano, y por lo tanto acorde con nuestra Norma Suprema.

Al respecto, resulta necesario precisar cuándo se cumple con estas modalidades al momento de ejercer los derechos humanos a la reunión o asociación:

- **Objeto lícito:** la motivación de la reunión o asociación es cualquier otra a la ejecución concreta de actos delictivos.
- **Pacífica:** la reunión o asociación no se lleve a cabo con actos de violencia o se incite a la discriminación o al odio, con una materialización real.

¹⁴¹ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 11 de agosto del 2016, sobre la acción de inconstitucionalidad **96/2014** y su acumulada **97/2014**, párr. 192.

Toda aglomeración intencional de personas, bajo cualquier motivación, debe presumirse con objeto lícito y pacífica, es decir, que solamente se podrá estimar que una reunión no es acorde con la Constitución cuando exista concurrencia real de actos delictivos, así como cuando existan violencia o actos que inciten a la materialización de la discriminación u odio.

En este sentido, el Estado tiene la obligación de proteger y salvaguardar a las personas que se constituyen en todo tipo de reunión o asociación pacífica, incluso cuando sobrevengan actos de violencia o delictivos dentro de las mismas, es decir que debe proteger a los demás participantes de los actos ilícitos cometidos por las personas que alteren tales reuniones.

Es por lo anterior, un deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, es respetar, proteger y garantizar el ejercicio pleno a las personas que se encuentren reunidas de forma pacífica y con un objeto lícito, incluso si en dicha reunión o movilización se generan actos violentos o punibles.

Contrario a estos parámetros constitucionales sobre los derechos de expresión y reunión, el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior vulnera el pleno ejercicio de los mismos, al posibilitar que se consideren como amenazas a la seguridad interior a **cualquier otra forma de reunión distinta a las movilizaciones de protesta social o con motivos políticos electorales.**

Lo anterior, ya que, de la literalidad de la norma se desprende que la misma acota de manera muy puntual y precisa, que exclusivamente las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral bajo ninguna circunstancia serán consideradas como Amenazas a la Seguridad Interior, ni podrán ser materia de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Esto es, por exclusión, todas las demás formas de movilizaciones humanas, de cualquier índole, tales como **procesiones, peregrinaciones, entre muchas**

otras ¹⁴², son susceptibles de ser consideradas como una amenaza a la seguridad interior.

De tal guisa, que es un deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetar, proteger y garantizar el ejercicio pleno a las personas que se encuentren reunidas de forma pacífica y con un objeto lícito, pero también es su deber respetar los derechos humanos de aquellas en donde incluso se generen actos violentos o punibles.

Esto es así, ya que, el derecho de libertad expresión, con relación a la diversa de asociación, no se agota en los supuestos que acota el legislador federal. Como el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras.¹⁴³

En ese entendido, el derecho de libertad de reunión o asociación, no se reduce exclusivamente a movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral, como injustificadamente lo plantea la norma impugnada.

En adición, dicha disposición deja al arbitrio de las autoridades encargadas de aplicar dicha norma, el determinar si tal aglomeración cumple con las modalidades necesarias para ser considerada conforme a la Constitución, lo que se opone tajantemente a los paradigmas de conformación de sociedades democráticas.

¹⁴² Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 11 de agosto del 2016, sobre la acción de inconstitucionalidad **96/2014** y su acumulada **97/2014**, párr. 192.

¹⁴³ *Ibidem*.

Lo anterior, se agudiza a la luz de que la definición que contiene la ley, tanto de seguridad interior como de amenazas a la misma, pues como ha quedado precisado en el apartado correspondiente, estas son vagas e imprecisas, y por tanto, dan cabida a que un sin número de conductas de reunión puedan considerarse a discrecionalidad de la autoridad, no estar conforme a las modalidades establecidas en la Constitución Federal, y por tanto pueda ser calificada como riesgo susceptible de convertirse en amenaza, o bien clasificarlo directamente como amenaza, pues en dicho precepto solamente se excluyen de esta categoría a las movilizaciones de protesta social y a las que tengan carácter político electoral.

No obstante, aun cuando la norma pretende salvaguardar el derecho de reunión –lo hace de forma restrictiva, en virtud de solo establecer como excepciones a la consideración de amenaza las dos hipótesis aludidas- lo cierto es que el efecto real de la disposición impugnada es permitir que cualquier otro tipo de ejercicio del derecho de reunión o de expresión, pueda ser violentado por las autoridades a discrecionalidad.

En esta tesitura, resulta necesario aludir a la disposición normativa de la Ley de Seguridad Interior, que señala a las autoridades que estarán facultadas para la aplicación de ésta, así como al texto del artículo 8 impugnado:

*“**Artículo 5.** La aplicación de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y, en su caso, **Fuerzas Armadas**, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia.”*

*“**Artículo 8.** Las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como Amenazas a la Seguridad Interior, ni podrán ser materia de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.”*

De la literalidad del artículo 5°, relacionado con una interpretación, a *contrario sensu*, del artículo 8° impugnado, se desprende que las autoridades encargadas de aplicar la norma tendrán entre sus atribuciones:

1. Determinar cuáles son las movilizaciones de protesta social o con motivo político electoral.
2. Determinar si las mismas se realizan de conformidad con la Constitución.
3. Considerarlas como amenazas contra la Seguridad Interior, por no cumplir las modalidades constitucionales.
4. Considerar como amenaza contra la seguridad interior a cualquier otra movilización humana distinta de las señaladas.
5. Considerar como riesgo cualquier tipo de movilización social.

Lo anterior da pauta a la transgresión de los derechos a la libre expresión y libertad de reunión previstos respectivamente en los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los diversos 19 y 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, por posibilitar una determinación arbitraria por parte de la autoridad, para determinar discrecionalmente cuándo una manifestación constituye una amenaza a la Seguridad Interior.

La norma faculta a las autoridades federales y militares para determinar en última instancia si una aglomeración de personas cumple o no con ser pacífica y tener un objetivo lícito y por tanto considerarla como una amenaza, esto se traduce en que, dicha norma tiene implícita una permisón a las autoridades, con relación al gobernado para determinar, si se encuentran en peligro de que los actos que realice en ejercicio de su derecho humano de reunión, puedan ser considerados por la autoridad como no acordes con las modalidades establecidas en la

Constitución Federal, y por lo tanto ser restringido, de una manera injustificada, el ejercicio de tal libertad.

En un Estado democrático de derecho, las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, deben encauzar su actuación de manera que ésta se vea limitada y la esfera jurídica de las personas no se vea afectada de manera arbitraria, situación que no ocurre con el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior.

La amplia facultad otorgada a las autoridades de restringir a discrecionalidad el derecho humano a la libre reunión se traduce en un actuar ilimitado, pues los gobernados no tendrán certeza jurídica y consecuentemente carecerán de seguridad jurídica cuando el ejercicio de su derecho se considere como una amenaza a la Seguridad Interior del país, y por lo tanto puedan ser reprimidos, de manera incluso innecesaria, pues como se advierte de la misma Ley de Seguridad Interior¹⁴⁴, ésta no determina la observancia de todos los principios que deben regir el uso de la fuerza por parte de las autoridades.

Si bien los derechos humanos no son absolutos y se pueden restringir, como regla general dichas restricciones deben ser proporcionales, lo que no sucede en el caso concreto, en virtud de que la norma limita de manera excesiva el libre ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y de reunión, puesto que, considera como amenaza a la seguridad interior a cualquier tipo de movilización distinta a las precisadas en la disposición impugnada, permitiendo además que sean las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Federales y las Armadas quienes lo determinen y hagan uso de la fuerza para disolverlas, lo cual no resulta ser la medida menos restrictiva para el derecho aludido.

¹⁴⁴ Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a IX...

X. Uso legítimo de la fuerza: La utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales y, en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución.

En todo caso, para restringir el derecho de reunión, a través del uso de la fuerza pública, esto debe llevarse a cabo por las fuerzas civiles, salvaguardando la integridad y derechos humanos de todas las personas integrantes de la aglomeración, con el único fin de reducir la tensión y, en su acaso apartar a los miembros que estén causando la violencia, respetando en todo momento todos y cada uno de los principios del uso de la fuerza. Aceptar lo contrario, sería permitir que en una sociedad democrática se reprima cualquier tipo de expresión individual o colectiva por quienes detentan el poder coactivo, cuando a su parecer las mismas sean incómodas o desdeñables.

La manifestación de ideas, pensamientos, inconformidades y reclamos de manera colectiva en espacios públicos se constituye en la vía para que las personas puedan expresarse y darlas a conocer al resto de la sociedad o las propias autoridades, es así que en un Estado democrático la tolerancia al pluralismo debe ser alta.

En este sentido se ha manifestado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al expresar también que el ejercicio de la libertad de reunión, si bien puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la protección y garantía estatal, *“este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde viven intereses diversos, muchas veces contradictorias y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse”*¹⁴⁵

En esta tesitura, los principios sobre el uso de la fuerza, aplicados a las reuniones, en cualquiera de sus tipos, se traducen en primer lugar en que esta será el último recurso y que la misma debe ser aplicada para salvaguardar el ejercicio del derecho, por personas con experiencia y capacitación específica para este tipo de situaciones, lo contrario trae como consecuencia una vulneración no solo al derecho de reunión sino también al deber del Estado de proteger la vida, al hacer un empleo excesivo de la fuerza, actitud propia de un Estado totalitario y antidemocrático.

¹⁴⁵ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009 (OEA/Ser. L/V/II), párr. 198.

En este orden de ideas, les corresponde a las autoridades dentro del ámbito de su competencia, facilitar la realización de las movilizaciones y protestas de cualquier tipo salvaguardando la seguridad de todas las personas que participan en las mismas y así como de terceros.

En segundo lugar, el uso de la fuerza debe ejercerse solo en caso absolutamente necesario para controlarla, por las autoridades civiles (policiales) al constituir una situación de riesgo a la seguridad pública y en este sentido, el hecho de que existan personas que dentro de una multitud, alteren de alguna forma el orden público no constituye una autorización para que las autoridades puedan etiquetar una movilización de personas como un riesgo a la seguridad interior, ni mucho menos le concede al Estado la facultad para hacer uso de la fuerza en contra de todos los integrantes o disolver a la misma, ya que se insiste, solo constituye un evento con características de seguridad pública..

Por el contrario, las alteraciones al orden público que puedan llegar a suscitarse dentro de una conglomeración de personas, deben de ser aislados de la misma, y en todo momento tratar a las personas que los provocaron con apego a derecho. Lo anterior requiere de manera necesaria de habilidades, entrenamiento y dedicación por parte de la autoridad que lo llevará a cabo.

Es así que, no existe justificación para que la norma impugnada posibilite que las autoridades encargadas de aplicar la Ley de Seguridad Interior determinen que una movilización o protesta deba ser considerada como una amenaza o riesgo a la seguridad interior, pues aun cuando la misma no cumpla con las modalidades impuestas por la Constitución, es decir que se presenten actos que alteren el orden público, estos deben ser aislados para proteger a los demás integrantes que ejercen su derecho de reunión, así como a terceros, por autoridades capacitadas para dicha tarea, en un uso graduado de la fuerza, y como último recurso.

Debe hacerse patente que todo acto que altere el orden público debe ser evitado, pero su prevención y control debe resultar acorde a los parámetros del Estado Constitucional Democrático, tomando como base el respeto irrestricto de los derechos humanos que la Norma Fundamental reconoce.

Aunado a lo anterior, en todo caso cuando una movilización no resulte lícita ni pacífica, en virtud de que la alteración al orden público sean de manera generalizada, esto solo podría llevar a concluir que la misma es una alteración al orden público, y por lo tanto son las policías civiles a quienes corresponde el control de la misma¹⁴⁶, no a las Fuerzas Federales o a las Armadas, como lo permite la norma.

Al respecto, conviene recordar que los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la función de seguridad pública y el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos no bastan por sí mismos para considerar debidamente normadas esas actividades, pues aun reconociendo su importancia y jerarquía, son bases sobre las cuales debe construirse una serie de estructuras jurídicas, tanto a nivel legal como reglamentario y protocolario que detallen y den mayor contenido normativo al ejercicio del acto de policía, abarcando incluso el aspecto operativo de esa función pública, tramo en el que es más propensa la vulneración de los derechos de las personas.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 100.- Las Instituciones Policiales exigirán de sus integrantes el más estricto cumplimiento del deber, a efecto de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

VI. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

(...)

¹⁴⁷ Tesis P. LXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 65, Novena época, del rubro: **SEGURIDAD PÚBLICA. NO BASTA LA PREVISIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIJAN LA FUERZA PÚBLICA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS PARA NORMAR SU ACTIVIDAD, SINO QUE**

Deben ser las autoridades civiles las encargadas de controlar una concentración humana, ya sea de carácter religioso, político, recreativo, deportivo o social, que pueda perturbar el orden público. Admitir lo contrario y permitir que las Fuerzas Federales y Armadas intervengan en las movilizaciones, sin tener la capacitación ni el entrenamiento o habilidades requeridas para controlar a la sociedad civil, sería habilitarlas para el ejercicio de actividades inherentes a la seguridad pública, en detrimento además del fortalecimiento de las instituciones policiales, las cuales son las idóneas para ello.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación, sin embargo absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

Por ello, los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales, primando el deslinde de las funciones militares y de policía y guiando el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades.

Así lo estableció el Tribunal Internacional, al resolver el Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador en la Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), que por su trascendencia, a continuación se transcriben las consideraciones del Máximo Intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“51. Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar

SU USO DEBE SER OBJETO DE DESARROLLO NORMATIVO A NIVEL LEGAL, REGLAMENTARIO Y PROTOCOLARIO.

las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”³¹. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas. En este sentido, se muestran algunos avances, tales como la declaración de “Normas humanitarias mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción” (“Normas de Turku”)³², que considera importante reafirmar y desarrollar principios que rijan el comportamiento de todas las personas, grupos y autoridades en casos de violencia interna, conflictos étnicos, religiosos y nacionales, disturbios, tensiones y en situaciones excepcionales, así como el carácter inderogable de determinadas normas en esas situaciones, motivada por las siguientes razones:

Considerando que hay casos de violencia interna, conflictos étnicos, religiosos y nacionales, disturbios, tensiones y situaciones excepcionales que siguen causando grave inestabilidad y grandes sufrimientos en todas partes del mundo; Alarmada por el aumento del número y la brutalidad de las violaciones de los derechos humanos y de las normas humanitarias en tales situaciones; [...]

Confirmando que cualquier suspensión de las obligaciones relativas a los derechos humanos durante un estado de excepción debe ceñirse estrictamente a los límites previstos en

el derecho internacional, que algunos derechos no se pueden suspender nunca y que el derecho humanitario no admite suspensiones en razón de una situación excepcional;

Confirmando además que las medidas por las que se suspenden esas obligaciones deben adoptarse respetando estrictamente los requisitos de procedimiento establecidos en esos instrumentos, que la imposición de un estado de excepción se debe proclamar oficialmente, en forma pública, y de conformidad con las disposiciones establecidas por la ley, que las medidas por las que se suspenden esas obligaciones deberán limitarse estrictamente a las exigencias de la situación y que esas medidas no deben ser discriminatorias por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, u origen social, nacional o étnico[.]”

Por otro lado, resulta sumamente preocupante, que de una interpretación a la norma reconozca que las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se considere como Amenaza a la Seguridad Interior, por lo que debería entenderse que estas mismas sí pueden considerarse un Riesgo a la Seguridad Interior.

Con lo anterior, bajo el escrutinio impreciso de la norma y tomando en consideración que Riesgo a la Seguridad Interior es una situación que potencialmente puede convertirse en Amenaza a la Seguridad Interior, se abre la posibilidad de que las autoridades encargadas de aplicar la norma, determinen que todas las personas que lleven a cabo reuniones de cualquier tipo, representan un riesgo para la seguridad interior.

Lo anterior se torna aún más preocupante en virtud de lo señalado por el artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior, que a la letra dice:

Artículo 26. *Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la*

*Constitución y las leyes aplicables, **llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos** en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos.*

Las acciones que se realicen para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso requieran.

De la simple lectura de la disposición transcrita se desprende que las fuerzas armadas y las fuerzas federales de manera permanente podrán implementar acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior sin necesidad de una Declaratoria, por lo que, si del artículo 8 se infiere que las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no serán consideradas como Amenazas a la Seguridad Interior, lo cierto es que abre la posibilidad de que dichas autoridades puedan determinar que cualquier tipo de movilización representa un riesgo, llevando a cabo las acciones que juzgue necesarias para atenderlo.

La falta de protección al libre ejercicio del derecho de reunión, por parte de la norma que se impugna, se traduce en una permisión para que las Fuerzas Armadas y cualquier autoridad encargada de aplicarla podrá implementar las acciones que consideren pertinentes, en contra de las personas que se encuentren haciendo ejercicio de este derecho, por la simple posibilidad de que la movilización social se convierta en un riesgo a la seguridad interior, es decir, que a discrecionalidad de la autoridad, una protesta social o política, que profiera injurias contra algún servidor público o incite a la violencia, incluso si no se configura un actuar real e inminente, podría ser un riesgo para la seguridad

interior, en virtud de considerar que es factible que la misma se pueda convertir en un amenaza, aun cuando no se materialice la ilicitud de la misma.

En consecuencia, a la luz de lo expuesto, el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior se traduce en una clara restricción de los derechos humanos consagrados en los artículos 6° y 9° de la Constitución Federal, pues por un lado permite que las movilizaciones, distintas a las expresamente señaladas en la norma combatida, no sean consideradas como amenazas, pero posibilita que estas se cataloguen como riesgos a la Seguridad Interior, autorizando con ello a las fuerzas federales y fuerzas armadas para actuar en consecuencia, en un clara vulneración de los derechos humanos consagrados tanto a nivel convencional como constitucional ya señalados, incluso violentado otros derechos fundamentales.

CUARTO. El artículo 9 resulta violatorio al derecho humano de acceso a la información y contrario al principio de máxima publicidad, que rige la materia de transparencia y acceso a la información, ya que posibilita como regla general la clasificación *ex ante* de toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la propia Ley —incluso aquella que no necesariamente se encuentre relacionada con razones de interés público y seguridad nacional o la que derive de violaciones graves a derechos humanos—, contrario a los dispuesto por el artículo 6° constitucional que estipula como regla general la publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo y únicamente como excepción la reserva y confidencialidad de la información.

El derecho humano de acceso a la información se encuentra reconocido en los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos y el diverso 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Específicamente, a nivel internacional, el derecho a la información se reconoce como parte del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Dicho marco constitucional y convencional ha sido interpretado tanto por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señalando nuestro Máximo Tribunal Nacional que, el derecho de acceso a la información se compone por las siguientes características y elementos:

- I. Toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad órgano y organismo federal, estatal y municipal, **es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.** A este respecto, se entiende por información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público¹⁴⁸;
- II.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos;
- III.** Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Por su parte, al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido las siguientes pautas:

¹⁴⁸ Tesis 2a. LXXXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, Novena época, página 463, del rubro **“INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO”**.

I. El acceso a la información pública es un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.¹⁴⁹

II. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.¹⁵⁰

III. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.¹⁵¹

IV. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.¹⁵²

V. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.¹⁵³

VI. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.¹⁵⁴

VII. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.¹⁵⁵

Bajo estas pautas interpretativas de los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 13 de la Convención Americana sobre

¹⁴⁹ Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 77. Cfr. Caso López Álvarez, párr. 163; Caso Ricardo Canese, párr. 80; y Caso Herrera Ulloa, párrs. 108-111.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ *Ibidem*, párr. 80.

¹⁵² *Ibidem*, párr. 92.

¹⁵³ *Ibidem*, párr. 163.

¹⁵⁴ *Ibidem*, párr. 137.

¹⁵⁵ *Ibidem*, párr. 161 y 163.

Derechos y el diverso 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos emitidas por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe realizarse el escrutinio del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el citado precepto, al disponer, de forma genérica, absoluta y apriorística que información que se genere con motivo de la aplicación de dicha Ley, será considerada de Seguridad Nacional, sin permitir una diferenciación en el trato de la información, identificando la que por su naturaleza encuentre justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, la Seguridad Nacional, —que, como se ha precisado en este mismo escrito, el legislador Federal sostiene que se compone por la materia de Seguridad Interior—.

En ese sentido, para que la información pueda ser clasificada como reservada debe existir proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger. Asimismo, debe llevarse a cabo un análisis casuístico de la información para determinar que efectivamente se cumplen con estos parámetros.

Resulta contrario al sistema de reserva de información toda disposición que realice una clasificación absoluta, *a priori* y *ex ante* de la información pública. Esto es así, porque la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad, que implica como regla general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.

Ahora bien, existe posibilidad de que la publicidad general de la información sea sujeta a un claro régimen de excepciones. Sin embargo, este sistema de excepcionalidad responde a un sistema de reglas que deben estar claramente definidas y además deben resultar legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Es decir, resulta posible afirmar, que el bloque de constitucionalidad mexicano permite la restricción legítima y justificada del derecho a la información pública, al estipular la reserva temporal de la misma. No obstante, dicha restricción sólo puede realizarse cuando se cumplen las siguientes condiciones:

a) Por razones de:

1. interés público y,
2. seguridad nacional,

b) En los términos que fijen las leyes.

Bajo este esquema regulador del régimen de excepción de la publicidad de toda la información conviene traer a colación en qué consiste la Seguridad Nacional. Al respecto, la Ley de la materia, es muy clara en precisar en su artículo 3° que por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

A *contrario sensu*, la información que no se encuentre estrechamente relacionada y las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a los supuestos previamente descritos, debe ser invariablemente pública.

Ahora bien, para llegar a esta conclusión, lo que debe realizarse es una ponderación casuística que permita determinar si efectivamente la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Al respecto, conviene traer a colación las consideraciones plasmadas por el legislador federal en el Dictamen de Las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que Contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el sentido de que toda la información en manos de los sujetos obligados es pública y las restricciones al derecho de acceso a la información por motivos de seguridad nacional, sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia, que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático.

En suma, el legislador previó que los sujetos obligados deben aplicar una prueba de daño, lo que implica que, en cada una de las solicitudes de información que tramiten deberán justificar que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad nacional; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Lo anterior ya que se trata de la valoración de la colisión del principio de máxima publicidad y el interés público y la seguridad nacional del Estado mexicano.

Dichas consideraciones por su trascendental importancia, a continuación, se exponen textualmente:

*“Esto significa que toda la información en manos de los sujetos obligados es pública, y su acceso puede limitarse cuando su difusión afecte la privacidad de las personas, el interés colectivo o la seguridad nacional. Pero, ¿cuál sería una restricción válida en términos de seguridad nacional? El número 8 de los Principios de Lima establece que las restricciones al derecho de acceso a la información por motivos de seguridad nacional, sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia, **que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático**. Una restricción sobre la base de proteger seguridad nacional, no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto. La legalidad de las restricciones depende que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.”¹⁵⁶*

“La iniciativa propone que el sujeto obligado en todo momento aplique una prueba de daño, lo que significa que en cada una de las solicitudes de información que tramiten deberán aplicar la prueba de daño, justificando que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad nacional; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

¹⁵⁶ Dictamen de Las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que Contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 9.

Así pues, en toda clase de reserva de información, el sujeto obligado deberá demostrar, en cada caso, que la divulgación de dicha información genera un daño específico al valor jurídicamente protegido, es decir, se requeriría de una ponderación de los valores en conflicto, publicidad contra seguridad, para determinar que la primera pone en riesgo a la segunda, a fin de conocer si, en su caso, procedería una reserva temporal del documento o se divulgará la información, incluso en los casos más claros.”¹⁵⁷

“Es importante recordar que la obligación de aplicar una prueba de daño en cada una de las solicitudes atiende a la preocupación de que los sujetos obligados pudieran clasificar información pública repetidamente y sin justificación.”¹⁵⁸

Adicionalmente, tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han enfatizado la doble vertiente del derecho de acceso a la información, por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional. Estas consideraciones han sido recogidas, por ese Alto Tribunal en la Jurisprudencia Plenaria P./J. 54/2008 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 743, del rubro y textos siguientes:

“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la *información* tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la

¹⁵⁷ *Ibidem.*, p. 257.

¹⁵⁸ *Ibidem.*, p. 258.

*exclusividad estatal en el manejo de la **información** y, por ende, como una exigencia **social** de todo Estado de Derecho. Así, el **acceso a la información** como garantía **individual** tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el **acceso a la información** como derecho colectivo o garantía **social** cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la **información** no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la **información** pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en un sentido similar al resolver el Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, en la Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr., 77, que por su relevancia, a continuación se transcribe:

77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho

artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.

Como se precisó, el derecho acceso a la información no es absoluto. Al respecto, la Primera Sala ha destacado que la Constitución Federal solo enuncia los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, sin embargo, remite a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.¹⁵⁹

En este sentido, la Segunda Sala de ese Alto tribunal ha reconocido que en las leyes reguladoras de la materia pueden válidamente establecerse restricciones al derecho de acceso a la información, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación

¹⁵⁹ Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de julio de dos mil catorce, al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2013, p. 20.

racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger.¹⁶⁰

Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que esta Corte ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida. En suma, al interpretar el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) Estar establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- b) Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.
- c) Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

¹⁶⁰ Tesis 2a. XLIII/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación **TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

En ese sentido, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información, en tanto este forma parte de aquél.

Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, que debe resolverse con ayuda del método específico denominado *test de proporcionalidad*.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos procederá ahora a la aplicación de los referidos estándares respecto del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, precisando que para ello se realizará un escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.¹⁶¹

¹⁶¹ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: ***“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”***

Lo anterior es así, dado que, toda medida legislativa susceptible a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una **finalidad** constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de dicho fin; y no debe afectar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Ahora bien, identificados los fines que ha perseguido el legislador federal con la porción normativa impugnada, se advierte que la **finalidad** de la norma puede resultar válida constitucionalmente, toda vez que, en el caso, pretende salvaguardar la Seguridad Nacional —en el entendido de que, como lo ha precisado el legislador federal, la Seguridad Interior es una rama de la Seguridad Nacional—, manteniendo la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. Es decir, puede decirse que la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido.¹⁶²

Con lo que respecta a la **idoneidad** de la norma impugnada, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Es así, que plausiblemente la norma alcanza su fin constitucional al clasificar de forma absoluta toda la información derivada de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior como de Seguridad Nacional, salvaguardando así el bien jurídicamente tutelado a saber, la Seguridad Nacional.¹⁶³

¹⁶² Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: “**PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**”

¹⁶³ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013152, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: “**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**”

Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es **necesaria** o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

En este punto, conviene traer a colación diversas medidas que el legislador tiene a la mano para salvaguardar efectivamente la Seguridad Nacional frente al adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información. Al respecto, como se precisó en líneas previas del presente curso, los sujetos obligados deben aplicar una prueba de daño, lo que implica que, en cada caso debe justificarse que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad nacional; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Lo anterior ya que se trata de la valoración de la colisión del principio de máxima publicidad y el interés público y la seguridad nacional del Estado mexicano.

En congruencia con lo anterior, la medida establecida por el legislador consistente en una calificación absoluta, *a priori* y *ex ante*, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas

tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la Seguridad Nacional, por lo que la afectación que se provoca al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que se persigue.¹⁶⁴

Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del *test* consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto, a saber, el principio de máxima publicidad y el principio de seguridad nacional. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la norma impugnada resulta inconstitucional, toda vez que el nivel de restricción del derecho de acceso a la información es absoluto.¹⁶⁵

Lo anterior, toda vez que no resulta justificable invertir la regla constitucional relativa a la publicidad de toda la información pública y su régimen excepcional casuístico. Dicha inversión, consistente en precisas que por regla general toda la información derivada de la aplicación de la norma es de seguridad nacional, y por tanto será reservada daría pauta para permitir una vulneración a los bienes jurídicamente tutelados, como lo es el acceso a la información.

¹⁶⁴ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013154, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: “**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**”

¹⁶⁵ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013136, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: “**CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**”

Es así que, al efectuar un balance entre los valores en juego; es decir al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar la medida a los derechos humanos de seguridad jurídica, legalidad, integridad personal y derecho a la vida, se aprecia que no existe proporción entre el fin constitucional que se persigue y el resultado de la medida.

Con base en estas consideraciones, es de afirmarse que la norma impugnada no resulta una medida adecuada, a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del Estado mexicano, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

En consecuencia, esta CNDH encuentra que la norma impugnada, impone una restricción absoluta al derecho de acceso a la información, e invierte la regla general de publicidad prevista en el artículo 6º constitucional, porque califica todo tipo de información con motivo de la aplicación de la Ley de forma previa y por tanto, dicha restricción no cumple con las exigencias constitucionales precisadas previamente.

Lo anterior ya que la medida impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a salvaguardar el principio de Seguridad Nacional con apego al respecto irrestricto de los derechos humanos. Por el contrario, la medida desborda por completo al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión. Esto es así porque la descripción normativa es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de supuestos de información no relacionadas estrictamente por el ámbito de la seguridad nacional.

Adicionalmente, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de interés público, particularmente en el caso de investigaciones

periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, por lo que en el marco de tales investigaciones la búsqueda de información relacionada con la “ubicación”, “actividades”, “operativos” y “labores en general” de las instituciones de seguridad pública podría constituir un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.¹⁶⁶

Es de concluirse, por tanto, que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida demasiado amplia y excesiva que interfiere con el ejercicio legítimo de tal libertad. Esto, dado que la descripción normativa podría hacer nugatorios *ex ante* numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información, incluso tales como la formulación de solicitudes formales de información a las instituciones de seguridad interior sobre, por ejemplo, la realización de operativos.

Asimismo, la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al imposibilitar la búsqueda de toda información relativa a la seguridad interior toda vez que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

En suma, como la Corte Interamericana ha precisado, “***en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la***

¹⁶⁶ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) (10a.) de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, del rubro siguiente: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.**

información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida.¹⁶⁷

A mayor abundamiento, conviene transcribir las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vertidas en su Informe sobre El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, realizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en el que suscribió las siguientes consideraciones:

“475. En la mayoría de los países analizados las leyes de acceso a la información consagran el principio de máxima transparencia, la obligación de motivar las decisiones negativas, y establecen las causales que autorizan a un sujeto obligado a no entregar una información que ha sido solicitada. Normas como las leyes de Nicaragua y Guatemala establecen de manera expresa que cuando el sujeto obligado considere que es necesario clasificar como reservada o confidencial una información determinada debe realizar un examen de proporcionalidad sobre esa decisión antes de proferirla.

476. Por lo general, las causales de reserva se limitan a la confidencialidad de los datos personales y a la reserva de la información que pueda afectar otros intereses como la seguridad nacional. En algunos casos ejemplares como Guatemala, México, Perú y Uruguay la legislación establece que no puede ser reservada la información sobre violaciones a los derechos humanos. Asimismo, en casos como el de México se exige que los sujetos obligados desarrollen índices públicos con la información que se considera reservada y en este país, en Nicaragua y en Guatemala se definen con mayor precisión que en otras legislaciones causales de contenido amplio como la que se refiere a la defensa de la seguridad nacional.

¹⁶⁷ Caso de Myrna Mack Chang. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Párr. 180.

477. No obstante, en algunos casos las excepciones son muy amplias sin que exista una definición conceptual clara y precisa de los términos utilizados en ellas o criterios legales para limitarlas, en consecuencia, su verdadero alcance se establece en el proceso de implementación, lo cual será objeto de futuros informes. Asimismo, en muchos marcos jurídicos no se establece la obligación de separar la información reservada de la que es pública, con lo cual los sujetos obligados podrían entender equivocadamente que si un documento tiene un aparte reservado puede mantener la reserva de todo su contenido, en contradicción con lo dispuesto por el principio de máxima publicidad.”

Por las razones vertidas, el artículo 9, de la Ley de Seguridad Interior resulta contrario al principio de máxima publicidad y vulnera el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información.

QUINTO. El artículo 31, vulnera el derecho de protección de datos personales ya que las autoridades federales y los órganos autónomos, están obligados a proporcionar la información que le requieran todas las autoridades, so pretexto de realizar tareas en materia de seguridad interior, sin atender a la protección de los datos personales (incluso los inherentes a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos).

Los artículos 6° y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen el andamiaje de protección de los datos personales de las personas. Mientras que por un lado, el numeral 6°, Apartado A, Fracción II dispone que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, el diverso 16, señala el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, así como el acceso, rectificación y cancelación de los mismos, y a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual debe establecer los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por

razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Como se desprende del análisis integral y sistemático de los preceptos constitucionales en comento, el derecho fundamental de protección de los datos personales de las personas, como todos los derechos, no es absoluto. Es decir, su ejercicio se encuentra sometido a un régimen de excepciones en los términos que fije la ley, como lo prevé el texto de la propia Norma Fundamental.

Ahora bien, a efecto de demostrar que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, —suponiendo sin conceder que la seguridad interior es una rama de la seguridad nacional— rebasa el sistema de excepciones previsto en el texto constitucional y regulado en la ley, imponiendo a las autoridades federales y los órganos autónomos la obligación absoluta e inflexible de proporcionar cualquier información que le requieran todas las autoridades, so pretexto de realizar tareas en materia de seguridad interior, sin atender a la protección de los datos personales (incluso los inherentes a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos).

En ese sentido, debe atenderse al alcance y sentido de los supuestos de excepción a los principios que rigen el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, a que hace referencia el artículo 16 de la Constitución Federal.

En principio, debe tenerse en cuenta que el citado párrafo constitucional tiene como finalidad reconocer el derecho de protección de datos personales con relación al acceso y uso que se da a su información personal, tanto por entes públicos como privados, a efecto de que las personas tengan el poder de disposición y control sobre sus datos personales. Siendo que la aludida protección -de la que derivan los derechos de acceso, rectificación, cancelación

y oposición, conocidos por su acrónimo como derechos ARCO-, estará sujeta a los términos que fije el legislador.¹⁶⁸

En ese sentido, el Constituyente Permanente delegó en el Congreso de la Unión la posibilidad de reglamentar el alcance del citado derecho fundamental, por lo que, ciertamente, debe ser en una ley formal y material -de carácter federal desde luego, en donde se establezca y desarrolle el contenido esencial del derecho humano referido, a fin de dotar al gobernado de un verdadero "poder de disposición sobre sus datos personales".¹⁶⁹

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 31, al disponer, de forma genérica y absoluta que cualquier información que se genere con motivo de la aplicación de dicha Ley, será considerada de Seguridad Nacional, sin atender a la protección de los datos personales (incluso los inherentes a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos), resulta una medida desmedida y desproporcional.

Si bien es cierto que existe un régimen de excepción a la protección de los datos personales, entre cuyos supuestos se encuentra la Seguridad Nacional, para colmarse este supuesto debe verificarse que efectivamente la información requerida resulte necesaria por razones de seguridad nacional.

No obstante, la norma impugnada, dispone que las autoridades federales y los órganos autónomos deben proporcionar cualquier información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la Ley.

Dicho precepto es omiso en tomar en cuenta que dichos órganos autónomos cuentan con información que se encuentra íntimamente relacionada con información concerniente a una persona física identificada o identificable, incluyendo aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya

¹⁶⁸ Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de junio de dos mil diecisiete, al resolver el Amparo Directo en Revisión 888/2017.
¹⁶⁹ *Ibidem*.

utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. Al respecto, la Ley General de la materia, de manera enunciativa más no limitativa, considera sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.

El hecho de que la norma impugnada permita que todas las autoridades que intervengan (esto es, Ejecutivo Federal, entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales, Fuerzas Armadas, autoridades estatales y municipales).

El punto en cuestión reside en que, diversa información en posesión de los órganos autónomos, como en el caso de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como Universidades Autónomas, se relaciona con datos personales relativos a víctimas de violaciones a derechos humanos, cuya divulgación representaría un incumplimiento por parte del Estado a proteger su intimidad, identidad y otros datos personales, en términos de lo previsto en el artículo 20, apartado C, fracción V.

Al respecto, el citado precepto constitucional dispone que las víctimas u ofendidos tienen derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos:

- a) cuando sean menores de edad;
- b) cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y
- c) cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

Es decir, la norma impugnada representa una colisión entre dos valores fundamentales de rango constitucional, la Seguridad Nacional y los Derechos de las Víctimas.

La protección de los datos personales de las víctimas obedece a que de hacer públicos dichos datos, y de compartirlos con autoridades, que en diversas ocasiones son las propias victimarias, haría nugatorio su derecho de intimidad, lo pondría en un estado de indefensión e incluso pondría en riesgo de una revictimización.

Situación que se ve agravada, con lo dispuesto por el artículo 30, de la propia Ley de Seguridad Interior, que se posibilita que las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Al respecto, la Ley de Seguridad Nacional dispone que se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional y exclusivamente autoriza para recabar, compilar, procesar y diseminar la información con fines de Seguridad Nacional, a las instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.

Sobre este punto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que un punto especialmente grave sobre la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, **sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia.**¹⁷⁰

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto y ha señalado que las actividades de las fuerzas militares y de la policía, y de los demás organismos de seguridad, deben sujetarse rigurosamente a las

¹⁷⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párr. 104, pp. 43-44.

normas del orden constitucional democrático y a los tratados internacionales de derechos humanos y de Derecho Internacional.

Esto resulta especialmente válido respecto a los organismos y las actividades de inteligencia. Los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia deben, *inter alia*:

- a) Ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de la personas, y
- b) **Estar sujetos al control de las autoridades civiles**, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente.

Asimismo, las medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales, tal y como ocurrió en el presente caso.

Lo anterior fue hecho patente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 284, que por su vital importancia en el caso en estudio, a continuación de transcribe:

“284. La Corte considera que las actividades de las fuerzas militares y de la policía, y de los demás organismos de seguridad, deben sujetarse rigurosamente a las normas del orden constitucional democrático y a los tratados internacionales de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario. Esto es especialmente válido respecto a los organismos y las actividades de inteligencia. Estos organismos deben, inter alia: a) ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de la

personas, y b) estar sujetos al control de las autoridades civiles, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente. Las medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales, tal y como ocurrió en el presente caso.”

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 30, al posibilitar el desarrollo de actividades de inteligencia, incluso por Fuerzas Armadas, sin garantizar el control superior por parte autoridades civiles, se aleja de los parámetros internacionales establecidos tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las tareas de inteligencia y por ello, representa el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

SEXTO. La Ley de Seguridad Interior, vulnera el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ya que, del proceso legislativo de la Ley en comento, se advierte que no se llevó a cabo la consulta previa para su creación, misma que afectan directamente a las comunidades citadas, consecuentemente resultan contrarios a los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; los cuales, se distinguen como comunidades que conforman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Por su parte, el artículo 6, del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado mexicano el día trece de agosto 1990, establece la obligación internacional de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Es así que el Bloque de Constitucionalidad mexicano, reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta previa mediante procedimientos apropiados, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. De la misma forma, dicho bloque prevé las obligaciones de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, respecto a las siguientes actividades:

- Promover la igualdad de oportunidades de los indígenas.
- Eliminar cualquier práctica discriminatoria.
- **Establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.**
- Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de mejorar las condiciones de vida de sus pueblos.
- Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior.
- Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles.

- Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas.
- Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
- Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud.
- Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación.

En aras de alcanzar estos fines, la misma Norma Suprema prevé en el apartado B del artículo 2°, que las instituciones y las políticas establecidas para alcanzar el óptimo ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, situación que no es llevada a cabo en el caso del decreto impugnado.

En congruencia con lo anterior, el derecho a la consulta previa se erige como una garantía al alcance de las comunidades indígenas, por virtud de la cual, se pretende alcanzar la plena participación de dichas comunidades en la toma de decisiones que sean susceptibles de entrañar una afectación a su seno cultural.

Conviene recordar que el derecho a la Consulta Previa, se encuentra internacionalmente reconocido en los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mismos que a la letra disponen:

“Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.”

“Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

Por su parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en lo que incumbe prescribe lo siguiente:

“Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

(...)

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

En el ámbito jurisprudencial, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha señalado que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a las comunidades indígenas, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. Misma que debe cumplir con los siguientes parámetros:

- a) Debe ser previa;
- b) Culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales;
- c) Informada; y,

d) De buena fe.

Lo anterior, en el entendido que el deber del Estado a consultar a dichas comunidades no requiere de la demostración de una afectación real a sus derechos o intereses, sino que basta con la susceptibilidad de que dichos principios puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.¹⁷¹

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado al respecto y ha establecido en reiteradas ocasiones que la obligación de consultar de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados, a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional con el objeto de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de tales comunidades originarias.¹⁷²

Bajo este marco normativo y jurisprudencial resulta evidente que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones sobre todas las cuestiones que afecten sus derechos y/o intereses, como ocurre en el caso que nos ocupa, toda vez que constituye un ordenamiento que regulan acciones que no sólo afectan, sino que regulan directamente los derechos de las comunidades indígenas.

171 Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, p. 736, Materia constitucional, del rubro: **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.**

¹⁷² Sentencia de Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, Párrafos 166-168 y Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrafo 133.

En ese sentido, el Poder Legislativo, al soslayar la consulta inherente a las comunidades indígenas, y al excluir su participación en aspectos torales respecto de la regulación de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, como lo son el derecho de acceso a la información, de participación en la toma de decisiones legislativas o administrativas que incidan en la vida cultural y de acceso a la justicia, de las comunidades y pueblos indígenas, se configura una transgresión de orden constitucional y convencional en materia de pueblos y comunidades indígenas.

Debe hacerse especial énfasis en que la ley impugnada contiene acciones que de carácter medular inciden en materia de las comunidades indígenas, razón por la cual, la consulta previa resulta de especial y trascendental importancia. Lo anterior, en virtud de que la omisión a la consulta previa se evidencia y agrava cuando se contrasta con el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece el deber de todas las autoridades del país en el ámbito de sus respectivas competencias de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad, postulado que cobra especial relevancia para el caso particular de los pueblos y comunidades indígenas, por la especial obligación de consultarlos en cualquier decisión que afecte a sus derechos e intereses, tal y como se ha mencionado, consagrada en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.

En este sentido, la Ley impugnada trasgrede el irrenunciable derecho a la participación libre, previa e informada, toda vez que la participación de los pueblos y comunidades indígenas se vio vedada. Es decir, se vieron imposibilitadas de intervenir en tan relevante creación legislativa, de la cual se desprenden afectaciones a diversos derechos humanos, consistentes en la supresión del derecho previamente reconocido de las personas indígenas de participar activamente en la adopción de medidas, sean estas legislativas o administrativas, que incidan en su desarrollo y que tiendan a afectar sus derechos.

Consecuentemente, la carencia de consulta previa, tiene como consecuencias una serie de vulneraciones sustanciales a derechos constitucionalmente reconocidos, en virtud de que la creación de la ley, no satisface el requerimiento constitucional y convencional dada la materia que regula, su nivel de impacto y la población específicamente afectada.

Debe reiterarse que la consulta previa es un derecho constitucional de los pueblos indígenas, respecto del cual, ese Alto Tribunal ha sentado las bases para realizarse de conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, estableciendo las características específicas del procedimiento de consulta, las cuales variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas.

De los estándares mínimos precisados en líneas previas, sobre el derecho a la consulta de las personas indígenas, conviene precisar que la consulta debe cumplir con las siguientes exigencias mínimas:¹⁷³

- a) **Previa al acto**, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución.
- b) **Culturalmente adecuada**, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos

¹⁷³ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 2a. XXIX/2016 (10a.) publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, Décima Época, Materia Constitucional, página 212, de rubro siguiente: “**PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.**”

y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho;

- c) **Informada**, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y
- d) **De buena fe**, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

En atención a esto, se colige que, si la fase de presentación de la iniciativa marca el comienzo de la actividad legislativa, y si durante el desarrollo de sus etapas de iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación (o promulgación); no se realiza la consulta, queda en evidencia la omisión por parte de las autoridades modificadoras de la norma y demostrada la exclusión de las comunidades indígenas en las medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, así como la convalidación de esta trasgresión, por los intervinientes durante su desarrollo.

Ahora bien, debe precisarse que, si bien no se contempla en nuestro ordenamiento la forma en que los órganos legislativos locales debe abrir

periodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, sí regulan en favor de las comunidades indígenas tal prerrogativa.

Aunado a lo anterior, como lo ha señalado el Pleno de nuestro Máximo Tribunal Constitucional, con base en lo dispuesto en el artículo 1° Constitucional, los Congresos Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.¹⁷⁴

Asimismo, ese Alto Tribunal también ha determinado que el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra interrelacionado con el ejercicio y la salvaguarda de otros derechos inherentes a dichas comunidades, tales como el desarrollo sustentable, propiedad ancestral, identidad cultural, por lo que la obligación del Estado de garantizar el derecho de consulta impacta directamente en el ejercicio de otros derechos.

Tales planteamientos quedaron plasmados en la Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día cuatro de noviembre de dos mil quince, en la que resolvió el Amparo en Revisión 270/2015 tal y como se cita a continuación:

“Así pues, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales- que la

¹⁷⁴ Sentencia del 8 de marzo de 2016, del Pleno de la SCJN, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 31/2014, p. 30.

Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado.”

De forma similar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, al emitir la Recomendación General N° 23, exhortó a los Estados Partes a no adoptar medidas directamente relacionadas con los derechos e intereses de los miembros de pueblos y comunidades indígenas sin su participación efectiva, como se aprecia en el texto citado a continuación:

“4. El Comité exhorta en particular a los Estados Partes a que:

a) Reconozcan y respeten la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de los pueblos indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y garanticen su preservación;

b) Garanticen que los miembros de los pueblos indígenas sean libres e iguales en dignidad y derechos y libres de toda discriminación, en particular la que se base en el origen o la identidad indígena;

c) Proporcionen a los pueblos indígenas las condiciones que les permitan un desarrollo económico y social sostenible, compatible con sus características culturales;

d) Garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado;

e) Garanticen que las comunidades indígenas puedan ejercer su derecho a practicar y reavivar sus tradiciones y costumbres culturales y preservar y practicar su idioma.”

Bajo tales consideraciones, la falta de consulta previa en el caso concreto, generó violaciones de carácter material que trascienden de manera fundamental al ordenamiento mismo, de tal manera que provocan su invalidez o inconstitucionalidad, ya que esta violación trasciende al contenido mismo de las normas, al no incluir en su conformación la consulta como derecho humano fundamental de los pueblos indígenas del Estado mexicano, **en virtud de que la ley impugnada prevé la posibilidad de que las fuerzas castrenses realicen actividades para hacer frente a situaciones de riesgo a la seguridad interior, lo que incluye aquellas que sean llevadas a cabo en tierras o territorios de los pueblos o comunidades indígenas.**

En relación a lo anterior, conviene precisar que la Ley impugnada, no prevé una excepción respecto de la intervención de las Fuerzas Armadas en territorios indígenas, no obstante que **el artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su numeral 1), prevé que no se podrán desarrollar actividades militares en dichos territorios, sobretodo en tiempos de paz, como lo prevé el artículo 129 de la Constitución Federal, previendo** como excepción que sea en razón del interés público, lo que sería válido, en tanto se haya acordado con los pueblos indígenas involucrados o así lo hubieran solicitado los mismos pueblos y comunidades indígenas, lo cual para nada se puede dejar a decisión del Ejecutivo Federal, tal como lo prevé la propia Ley, al regular el procedimiento específico bajo el que se permitirá la participación de las fuerzas armadas, previa emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, sin que se prevea la participación o solicitud de los pueblos indígenas, en que sean auxiliados por las fuerzas castrenses.

Asimismo, el numeral 2) del referido artículo, prevé la realización de una consulta eficaz, que deberá ser realizada antes de intervenir en sus tierras o territorios con la finalidad de llevar a cabo actividades militares, misma que no prevé la Ley impugnada, en perjuicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, su libre determinación y autonomía.

En síntesis, convalidar que el Congreso de la Unión no haya realizado las medidas necesarias para llevar a cabo esta consulta, con los estándares constitucionales y convencionales aplicables, incluso cuando la ley que se expide tiene implicaciones directas sobre las tierras o el territorio de los pueblos y comunidades indígenas, no sólo harían nugatorios el reconocimiento y pleno ejercicio de derecho de éste, sino que además generaría prácticas que pretendan eludir la obligación de las autoridades –en este caso, legislativas– de llevar a cabo las consultas a las comunidades y pueblos indígenas.¹⁷⁵

En este sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación Tomo I, Libro XXIII, agosto de 2013, Décima Época, Materia Constitucional, página 736, que enseguida se cita:

“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. *La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades*

¹⁷⁵ Voto Concurrente, Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 31/2014.

tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.”

Respecto del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas previamente, ese Tribunal Pleno se pronunció al resolver la controversia constitucional 32/2012, la cual fue promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán Michoacán, en la cual demandaron la invalidez de la reforma de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán, publicada el 16 de marzo de 2012 la cual comprendía diversas modificaciones a la Constitución local de esa entidad federativa. En su concepto de invalidez plantearon, que al ser el primer municipio con una estructura distinta a la establecida en el artículo 115 del texto fundamental, la reforma constitucional mencionada violó su derecho a ser consultados.

De la resolución de esta controversia destacan los siguientes pronunciamientos:

- Se sostuvo que, aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, con fundamento en el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, **las legislaturas deben prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.**
- Adicionalmente, se sostuvo que, aunque la consulta a los pueblos y comunidades indígenas se ha materializado en distintas leyes secundarias, el ejercicio de ese derecho no puede estar limitado a estos

ordenamientos, sino que se trata de una prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos.

- Se analizó si en el caso concreto se había violado o no el derecho a la consulta previa del municipio actor, en tanto que éste afirmó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo demandado fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente, y sin que el objetivo primordial fuera consultarlos.
- En este sentido, la mayoría resolvió que en virtud de que no constaba que el Municipio de Cherán haya sido consultado previamente, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, dicho actuar violó su esfera competencial y sus derechos, por lo cual se impuso declarar la invalidez de las reformas impugnadas.

Como puede observarse de los extractos anteriores, en el caso que nos ocupa, se actualiza la trasgresión al derecho de consulta, en tanto no se advierte se haya realizado una consulta a las comunidades afectadas de manera informada, a través de un procedimiento adecuado.

A mayor abundamiento, la sentencia de las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, promovidas por el Partido Político Local Unidad Popular; Partido Socialdemócrata de Oaxaca; Partido Acción Nacional y Partido Movimiento Ciudadano, en las cuales, de forma general, se argumentó que la creación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, violentaba los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se determinó declarar la invalidez del Decreto número 1295, por el que se creó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de agosto de dos mil quince, con base en las siguientes consideraciones:

- La Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, regula aspectos que atañen directamente a los derechos político electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca y la forma en la que se eligen sus autoridades mediante sus sistemas de usos y costumbres;
- La Ley impugnada es susceptible de afectarles directamente a los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca y por ende, el Congreso del Estado de Oaxaca tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos de la entidad, previo a la emisión de la norma impugnada.
- Del procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano legislativo y que obran en el Tomo I del expediente principal, se advierte que no se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos, previo a la emisión de dicha Ley, y por ende se advierte una violación al derecho reconocido en la Norma Fundamental a su favor.
- Con la emisión de la Ley impugnada, existe una violación directa al artículo 2° de la Constitución Federal y, en consecuencia, se declara la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca aprobada mediante Decreto 1295, publicada en la edición extra del Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince.

De forma particular, la sentencia referida marca una pauta relevante, en virtud de que la invalidez del Decreto Número 1295, por el que se creaba la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de agosto de dos mil quince, derivó de la falta de una adecuada realización de consulta previa.

Como puede advertirse, *mutatis mutandis*, las directrices que sirven de base para la determinación de los alcances del derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, están marcadas por estos precedentes, los cuales dejan ver que esta construcción tiene como origen evitar la violación de este derecho reconocido en la Norma Fundamental a su favor, sobre todo si se generan las circunstancias que les afecten directamente.

Al respecto, también se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha determinado como una obligación fundamental consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención.¹⁷⁶

De forma reiterada en otros casos se ha determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como presupuesto fundamental la obligación de consultar, no solo como cumplimiento constitucional o convencional sino como una garantía efectiva de participación de los pueblos y comunidades indígenas.

“155. La Corte destaca que en este caso contra Chile no se ha sometido a su consideración ninguna alegada violación del derecho a la propiedad comunal en relación con el artículo 21 de la Convención Americana. No obstante, este Tribunal recuerda la importancia de los criterios jurisprudenciales que ha desarrollado en sentencias de casos contra Nicaragua¹⁵⁷, Paraguay¹⁵⁸, Surinam¹⁵⁹ y Ecuador¹⁶⁰ en relación con el contenido y alcance del derecho a la propiedad comunal, tomando en cuenta la estrecha relación de los pueblos indígenas con sus territorios. El Tribunal se ha pronunciado sobre las

¹⁷⁶ Sentencia (Fondo y Reparaciones) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27 de junio de 2012.

*obligaciones estatales para garantizar dicho derecho, tales como el reconocimiento oficial de la propiedad a través de su delimitación, demarcación y titulación, la devolución de los territorios indígenas y la regulación de un recurso efectivo para resolver los reclamos correspondientes. **Asimismo, la Corte ha establecido que “la obligación de consulta [a las comunidades y pueblos indígenas y tribales], además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional” y ha enfatizado la importancia del reconocimiento de ese derecho como “una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal”**¹⁶² . Se trata de criterios que los Estados deben observar al respetar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas y sus miembros en el ámbito interno.*¹⁷⁷

Otro de los alcances de la obligación de consulta de los Estados, es que se proporcione acepte y brinde información, y se genere una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo, no omitirse o realizarse como una eventualidad.

*133. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, **el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr. 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a***

¹⁷⁷ Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, del 29 de mayo de 2014.

través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.

Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.”¹⁷⁸

Adicionalmente, resultan de particular relevancia los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en los cuales se ha señalado de forma específica que en el caso de la adopción de una medida legislativa, y dependiendo de los procedimientos constitucionales del país del que se trate, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas

¹⁷⁸ Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname, 28 de noviembre de 2007.

a propuestas iniciales siempre que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión.¹⁷⁹

Sobre la implementación de la consulta, el Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6, del cinco de octubre de dos mil nueve sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, refirió como una de las situaciones más comunes a las que han tenido que enfrentarse los órganos de control normativo de la OIT es la realización de supuestas consultas a los pueblos indígenas que consisten en meros trámites de audiencia o de información. Según han reiterado estos órganos, "una reunión de mera información no se puede considerar de conformidad con lo dispuesto en el Convenio", particularmente a la vista del establecimiento de un "*diálogo genuino entre ambas partes signadas por comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común.*"¹⁸⁰

Derivado de ello en este mismo informe se ha destacado que el cumplimiento por los Estados de la consulta "en buena fe", como estipula el Convenio N° 169, responde a la exigencia de cumplir con el objeto último de dicha obligación. Bajo ese supuesto los órganos de control normativo de la OIT han subrayado en múltiples ocasiones que la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como "un verdadero instrumento de participación", que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas.¹⁸¹

¹⁷⁹ Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice A, párrafos 22.

¹⁸⁰ Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice A, párrafos 23.

¹⁸¹ Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice A, párrafos 25.

Respecto a estas formalidades en la medida en que constituyen un trámite prescriptivo en relación con la planificación y adopción de las medidas legislativas o administrativas que les afecten, las consultas deben responder a procedimientos más o menos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes. Este requisito responde a la necesidad de dotar de seguridad jurídica a todo acto del Estado, así como a los objetivos de adecuación y representatividad de las consultas a los pueblos indígenas, evitando arbitrariedades y conflictos innecesarios. La adopción de dichos procedimientos debería ser en sí mismo un proceso consensuado, con la participación activa de los pueblos indígenas.¹⁸²

Otro aspecto trascendental en materia de consulta es la noción de “impacto significativo”, concepto relacionado directamente con la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten directamente derechos de los pueblos y comunidades indígenas, prerrogativas que, tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como el Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, han identificado de forma enunciativa una serie de situaciones genéricas consideradas como de impacto significativo para los grupos indígenas, destacando las siguientes:

- I. La pérdida de territorios y tierra tradicional;
- II. El desalojo de sus tierras;
- III. El posible reasentamiento;

¹⁸² Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice A, párrafos 34.

- IV. El agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural;
- V. La destrucción y contaminación del ambiente tradicional;
- VI. La desorganización social y comunitaria, así como, Impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.¹⁸³

Como puede advertirse, la falta de consulta para la creación de la ley impugnada tiene este *impacto significativo*, en tanto que este derecho a que las comunidades y pueblos indígenas sean consultadas trasciende a aquello que atañe a la intervención de sus tierras o su territorio. De igual manera impacta el hecho de que en perjuicio de su autonomía, no se haya previsto su participación, mediante representantes elegidos conforme a sus normas internas y tradiciones, en la creación de la norma, en tanto regula aspectos que representan una potencial afectación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y lo relacionado con su territorio.

En relación a la determinación de este impacto significativo, la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó el estándar del impacto significativo al resolver los amparos en revisión 198/2015, 270/2015, 410/2015, 498/2015, 499/2015 y 500/2015, a través de los cuales determinó que tratándose de garantía en materia de consulta indígena, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto estatal impugnado puede impactar significativamente en sus condiciones de vida o entorno, tomando en consideración los supuestos generales referidos con anterioridad.¹⁸⁴ Cobra mayor relevancia en tratándose de asuntos regulados en una ley de aplicación en todo el territorio nacional, en virtud de la diversidad cultural de la que goza el Estado mexicano y del impacto que representa el hecho de hacer nugatorio su

¹⁸³ Voto Concurrente, Ministro Eduardo Medina Mora I. acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

¹⁸⁴ Voto Concurrente, Ministro Eduardo Medina Mora I. acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

derecho de ser consultados en cuestiones que podrían causarles una afectación directa, a nivel nacional, causando con ello un impacto significativo de mayor trascendencia.

No se omite señalar que esta Comisión Nacional, al emitir la Recomendación General 27/2016, conforme a sus facultades constitucionales, recomendó tanto a las autoridades ejecutiva y legislativas federales como a las locales, presentar iniciativas de ley sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas del país que recoja como mínimo los estándares, de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y en su caso estudiar, discutir y votar tales iniciativas, asegurando en todo momento la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, e integrando a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.¹⁸⁵

Aunado a lo anterior, es de resaltarse que el derecho a la consulta, también está relacionado con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por las decisiones que se tomen sin la participación de los indígenas, tal como ocurre en el presente caso, en virtud de no tomar en cuenta a las personas de las comunidades indígenas del país para regular posibilidad de realizar actividades militares en su territorio.

En síntesis, la Ley impugnada no cumple con la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas de manera previa, informada, de buena fe y con las medidas temporales y geográficas adecuadas, sobre una creación legislativa que trasciende directamente en los intereses de tales comunidades.

Es así que, si bien en un orden jurídico tan complejo como el que nos encontramos hoy en día, no todas las medidas legislativas son susceptibles, de ser sometidas a una consulta previa, como se precisó con anterioridad, con base en el estándar del ***impacto significativo*** debe reiterarse que, tratándose de

¹⁸⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 27/2016.

garantía en materia de consulta previa de comunidades indígena, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si la medida legislativa que se pretende emplear puede impactar significativamente en sus condiciones de vida o entorno.

Situación que efectivamente se concreta en el caso particular, toda vez que la norma impugnada reviste una trascendencia particular al versar sobre una materia que incide directamente en los derechos constitucionales y convencionales reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior, en virtud de que la norma posibilita desarrollar actividades por parte de Fuerzas Armadas incluso dentro de los territorios de la Comunidades Indígenas, ante lo cual, dichas Comunidades se encuentran en un estado de incertidumbre jurídica por el actuar de autoridades con base en disposiciones que no restringen ni limitan de forma alguna su actuación.

Por las razones expuestas se reitera, la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, por ser una norma, que incumple con la obligación de consultar a los pueblos indígenas con carácter previo a su promulgación, toda vez que esta ley afecta directamente el reconocimiento de diversos derechos inherentes a los pueblos y comunidades indígenas, como el acceso a la información, de participación en la toma de decisiones legislativas o administrativas que incidan en la vida cultural y del acceso a la justicia.

Por otra parte, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido sentencias por violaciones a derechos humanos de personas o comunidades indígenas por parte de las fuerzas castrenses, en las que se ha condenado a los estados a garantizar la no repetición de los actos como medida de reparación.

No obstante que cada caso responde a una situación en particular, lo cierto es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado formas de reparación de los daños inmateriales, mismos que no tienen una naturaleza

pecuniaria, y **cuya finalidad es la de garantizar la no repetición de las violaciones a derechos humanos**, buscando con ello atacar las causas de fondo que dieron origen a las mismas.

Una de estas medidas la constituye **la adecuación de la normatividad interna**, a fin de que el Estado parte adopte medidas legislativas que tengan un carácter preventivo y de no repetición, que responderá al reconocimiento de los hechos ocurridos en el pasado, y que, en conjunto con el derecho a conocer la verdad, del que debe gozar la sociedad, se materializará en una medida cuyo propósito es prevenir que esas violaciones a derechos humanos vuelvan a ocurrir.

De conformidad con el artículo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), los estados parte, tienen el deber de adoptar disposiciones de derecho interno que garanticen la efectividad de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte. En ese sentido, las autoridades competentes tienen el deber de prever que la legislación interna no vaya en detrimento del reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que los estados partes de la Convención Americana, no pueden dictar medidas legislativas, ni de cualquier otra índole que violen los derechos y libertades de las personas, pues lo anterior contraviene el contenido del artículo 2 de la referida Convención, pues de ser así, se constituiría como una norma que generaría un retroceso en el reconocimiento de los derechos constitucionales y convencionales de las personas.

A efecto de cumplir con lo anterior, es necesario mantener viva la memoria histórica respecto de los hechos ocurridos en los que se dio una vulneración de los derechos humanos de las personas a manos de las fuerzas castrenses, las cuales dieron origen a las aludidas sentencias, a modo de que se constituya como una medida tendente a que las generaciones futuras conozcan la verdad

de los hechos ocurridos y se materialice en una medida de prevención y no repetición.

En el caso del Estado mexicano, le han sido emitidas 4 sentencias en las que se acreditaron violaciones graves a derechos humanos de civiles por parte de elementos de las fuerzas castrenses, y en las que se ha condenado a diversas formas de reparación, a saber:

- Fernández Ortega y otros vs. México¹⁸⁶.
- Rosendo Cantú y otra vs. México¹⁸⁷.
- Cabrera García y Montiel Flores vs. México¹⁸⁸.
- Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos¹⁸⁹.

Es así como, en atención a la memoria histórica, **el estado mexicano no debe emitir leyes que posibiliten la repetición de violaciones a derechos humanos por parte de las fuerzas armadas**, pues en función de lo anterior se acreditará una efectiva reparación del daño inmaterial provocado a la sociedad mexicana por los hechos ocurridos. En ese sentido, conviene precisar que toda aquella medida que regule la actuación de las fuerzas armadas debe prever que no sean medidas que posibiliten los actos que fueron condenados en tales sentencias.

En virtud de lo anterior, el Estado mexicano, tiene el deber de garantizar que la legislación en la que se regule la actuación de las fuerzas armadas se debe prever que no se vuelvan a cometer tales actos.

186 Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215.

187 Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

188 Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

189 Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

En ese sentido, la Ley de Seguridad Interior, se constituye como una norma inconstitucional e inconvenional, al no prever que la actuación de las fuerzas armadas en territorio de comunidades y pueblos indígenas, posibilita la repetición de los actos, puesto que dicha intervención debe estar sujeta a una consulta previa o solicitud de las mismas, tal como se prevé con anterioridad.

Conviene traer a colación, el contenido de los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, adoptados por las Naciones Unidas, de entre los que destaca el contenido del artículo II), numeral 3, inciso a), que establece el deber de adoptar disposiciones legislativas y administrativas, así como otras apropiadas a efecto de impedir futuras violaciones.

Este documento, recoge diversos tipos de reparación de los daños sufridos, dentro de los cuales se prevén la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición, por lo que en el caso que no ocupa la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Interior, sin haberse llevado a cabo de manera previa una consulta a pueblos y comunidades indígenas, en la cual se debería de establecer una regulación para prever la posibilidad de que las fuerzas armadas ejecuten actos, en defensa de la seguridad interior, en todo el territorio nacional sin haber previsto como excepción aquellas tierras en las que se asienten pueblos y comunidades indígenas, vulnera los derechos de los mismos.

O bien, en su caso, haber establecido un procedimiento para la intervención de las fuerzas armadas y/o federales en los territorios de las comunidades y pueblos indígenas, por lo que la Ley de Seguridad Interior al no contemplarlo constituye prácticamente una materialización de la repetición de las violaciones al no acatar las resoluciones emitidas al respecto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a que **el estado mexicano no debe emitir leyes que**

posibiliten la repetición de violaciones a derechos humanos por parte de las fuerzas armadas, pues en función de lo anterior se acredita una efectiva violación al bloque constitucional y convencional en materia a que se ha hecho referencia en este apartado, al no regular la actuación de las fuerzas armadas ni prever que se posibilite la comisión de los actos a que fue condenado el estado mexicano.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de diciembre de 2017.

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, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 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.”

No obstante, lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *por 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 Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado plenamente demostrado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la impugnada Ley de Seguridad Interior, no obstante lo anterior, 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, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, se solicita a este Alto Tribunal lo siguiente:

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.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la

Constitución General de la República, deberá en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado. Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia cuyo rubro es el siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE¹⁹⁰.

XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

¹⁹⁰ Época: Novena Época, registro: 178563, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 30/2005, página: 783.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.3, la cual es “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

Es así como el derecho de acceso a la justicia, que implica el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan un efectivo acceso a la justicia en el que se garantice el respeto a la legalidad, así como a la seguridad jurídica, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación nacional.

Es así como las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, así como del principio pro persona, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al representar un marco normativo que se decanta por la aplicación de normas que no encauzan el actuar de la autoridad frente al gobernado y que por tanto generan incertidumbre jurídica, sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Diario Oficial de la Federación del veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, que contiene el Decreto por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

4. Cabe precisar que ante esta Comisión Nacional, acudieron diversos actores de la sociedad para esgrimir argumentos sobre la Ley de Seguridad Interior, los cuales se hacen llegar a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación (Se acompañan como Anexo cuatro). Mismos que son las siguientes:

- i. Posicionamiento del Senador Manuel Cárdenas Fonseca sobre la Propuesta de Ley de Seguridad Interior.
- ii. Argumentos técnicos para la determinación de la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior del Colectivo #SEGURIDADSINGUERRA.

- iii. Oficio: CEDHBC/TIJ/3/5VG, de 8 de enero de 2018, del Quinto Visitador General de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.
- iv. Escrito de 8 de enero de 2018, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California Sur.
- v. Oficio: UAJ/217/2018 de 16 de enero de 2018, del Director de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León.
- vi. Oficio: 2/2018/P, de 8 de enero de 2018, del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- vii. Escrito del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.
- viii. Escrito de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa.
- ix. Oficio: CEDH/DAJ/001/2018, de 8 de enero de 2018, del Director de Asuntos Jurídicos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

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

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la disposición legal impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto 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.

Ciudad de México, a 19 de enero de 2018.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS