

006145

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

P R E S E N T E . -

2018 FEB 12 PM 2 00

OFICINA DE CERTIFICACION JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Licenciado Javier Corral Jurado, en mi calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, autoridad depositaria de la representación del Poder Ejecutivo conforme lo dispuesto en el artículo 31 fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, lo cual, en cumplimiento al párrafo primero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acredito con copia certificada del Decreto Legislativo No. 1625/2016 XXII P.E., expedido por el Honorable Congreso del Estado, publicado el 01 de octubre de 2016 en el Periódico Oficial del Estado, referente a la validez de las elecciones del día 05 de junio de 2016 y el Acta de la Sesión Solemne del Honorable Congreso del Estado de fecha 04 de octubre de 2016, en que el suscrito rindió protesta como Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua para el periodo antes referido; señalando como domicilio para presentar y recibir todo tipo de comunicaciones el ubicado en la Calle Querétaro número 198, Colonia Roma Norte, Código Postal 06700,

Recibida en Original en el Oficio de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua el 16/02/2016 XXII P.E. en

Acta No. 1625/2016
 en el Oficio de Certificación Judicial y Correspondencia del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua el 16/02/2016 XXII P.E. en

Delegación Cuauhtémoc, de la Ciudad de México, y designando como delegados(as) en ejercicio de la facultad contenida en el párrafo segundo del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Maestro Sergio César Alejandro Jáuregui Robles y a los(as) licenciados(as) Francisco Javier Corrales Millán, Julio César Domínguez Quiroz, Mayra Bedoy Aguilar, Eduardo Enrique Ocampo Hernández, Alía Gómez Urías, Silvia Patricia Lira Gutiérrez, Eber Bustamante Saavedra, Anais Barrandey Herrera, Ana Lizzet Chavira Rojo, Virginia Alicia Solís Bencomo, Otilia del Carmen Rivero Soto, Claudia Caro Villalobos, José Luis Luna Jáquez, Octavio Rueda Baca, Paulina Chávez López, Rogelio Piñón Portillo, Emmanuel Hermosillo Ramírez, Roberto Ramos Molina, y de conformidad con el artículo 4 párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señalan como autorizados a los ciudadanos Vanessa Margarita Soto Porras, Uriel Alejandro Galicia Arias, Karen Mariel Aguirre Cárdenas, Laura Patricia Cervantes Torres y/o Santiago Corcuera Cabezut, comparezco ante esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con el debido respeto expongo:

Que vengo, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1, 2, 3, 10, 11, 14, 19, 21, 22 y demás aplicables de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a interponer demanda de controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal con el fin de controvertir la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior.

En los términos del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Es actor en esta demanda el Estado de Chihuahua.
- II. Es demandado el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y el Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Chihuahua comparece en este acto por mi conducto, en mi calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, en los

términos del artículo 31 fracción II, de la Constitución del Estado de Chihuahua.

La presente demanda de controversia constitucional es procedente en virtud de que las normas generales materia de esta demanda, es decir, la Ley de Seguridad Interior, no se encuentran pendientes de resolución por esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de ser esta la primera demanda que el Gobierno de Chihuahua presenta en contra de las autoridades señaladas anteriormente como responsables respecto de la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, independientemente de cualesquiera otras controversias que otros actores hubieren presentado ante esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la misma ley impugnada; ni darse ninguno de los supuestos previstos en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En acatamiento al artículo 22 de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

- I. La entidad actora, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que la representa:

La entidad federativa actora es el Estado de Chihuahua, con domicilio en Palacio de Gobierno, Calle Aldama no. 901, colonia

Centro, Chihuahua, Chihuahua, sin perjuicio del domicilio convencional señalado en el proemio del presente ocurso, representada por Javier Corral Jurado, en mi calidad de Gobernador del Estado de Chihuahua. Firmo al calce del presente ocurso, para constancia.

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:

A. Órgano Legislativo: Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El domicilio de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es el ubicado en Av. Congreso de la Unión N°66, Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, C.P. 15960, Ciudad de México, México. El domicilio de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión es el ubicado en Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro, Colonia Tabacalera, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06030, Ciudad de México, México.

B. Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El domicilio del Poder Ejecutivo Federal es el ubicado en Palacio Nacional, Patio Central, Colonia Centro, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06020, Ciudad de México, México.

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 1°, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, y 34, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios, todos de la Ley de Seguridad Interior.

IV. Preceptos constitucionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 6, 9, 14, 16, 21, 29, 40, 41, 73, 89, 115, 119, 124, 129 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2, 9, 15, 27, y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 1, 2, 4, 5, 9 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. La Ley de Seguridad Interior fue objeto de un proceso legislativo en el Congreso de la Unión que concluyó con

su aprobación por parte de dicho órgano legislativo federal y se consumó con la promulgación y publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 2017 y su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

VI. Los conceptos de invalidez de la Ley de Seguridad Interior se desarrollan a todo lo largo del presente curso y en particular en la Sección II, B de este escrito de demanda.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 fracción VI, 105, fracción I, inciso a), 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 suscita la presente controversia constitucional en virtud de la expedición de la Ley de Seguridad Interior, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de diciembre de 2017.

VII. Oportunidad en la presentación:

La presente demanda de controversia constitucional se presenta en tiempo y forma, en los términos del artículo 2, 3 fracción III y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tomando en cuenta que el plazo para la interposición de la demanda vence el día 13 de febrero del año 2018, en razón de los días hábiles transcurridos desde el día siguiente de la fecha de la publicación de la Ley de Seguridad Interior, que fue precisamente el día 21 de diciembre de 2017. En tal virtud, el plazo para la presentación de la presente controversia constitucional vence el día 13 de febrero de 2018.

OBJETO DE LA CONTROVERSIA

Invasión de la soberanía del Estado de Chihuahua por las autoridades federales conforme a la Ley de Seguridad Interior. Vulneración de la autonomía presupuestaria y financiera del Estado de Chihuahua. Violación de diversas disposiciones constitucionales por las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior. .

El objeto principal de la presente demanda de controversia constitucional es solicitar a ese H. Tribunal Constitucional, la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, en virtud de incluir disposiciones legales que implican una invasión de la soberanía de las entidades federativas de la República, incluido el Estado de Chihuahua.

Como se demuestra a lo largo de la presente demanda, la Ley de Seguridad Interior permite la invasión de la Federación en la autonomía de las entidades federativas, en clara violación de los siguientes preceptos constitucionales:

Artículo 21. El precepto constitucional en cuestión establece, entre otras cosas, que "[l]a 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 norma constitucional invocada, hace explícita referencia a las respectivas competencias que la Constitución señala, respecto de la función de seguridad pública. Dicho precepto aclara que la función de seguridad pública queda a cargo de la

Federación, las entidades federativas y los Municipios. Así pues dentro de cada ámbito de competencia, a las entidades federativas y a los Municipios les corresponde el desarrollo de la función de seguridad pública, misma que no debe de ser suplantada por la Federación, más que los términos y las condiciones que la propia constitución señale.

Lo anterior, es congruente con lo previsto en el artículo 40 constitucional, al establecer que el Estado mexicano se constituye como una República Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Interpretado el artículo 40 constitucional en concordancia con el artículo 21 del mismo Código Supremo, la función de la seguridad pública corresponde a su régimen interior, de acuerdo con la distribución de competencias que la propia Constitución confiere a las entidades federativas, incluidas las funciones relativas a la seguridad pública.

Lo relacionado al régimen interior de las entidades federativas, es reiterado por el artículo 41 de la Constitución, al indicar que la soberanía del pueblo se ejerce por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución

Federal y las particulares de cada Estado, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Así pues, en materia de seguridad pública, la Federación debe de mantener un estricto respeto a la soberanía de las entidades federativas, sin autorizarla a realizar funciones que le corresponden, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en la Constitución, a las entidades federativas, y no a la Federación.

Lo anterior se ve reforzado por lo previsto en el artículo 124 de la Constitución General de la República que establece que "[l]as facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados y la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias".

Finalmente, el artículo 119 constitucional, en su primer párrafo, por lo que se refiere al auxilio que la Federación debe proporcionar a las entidades federativas en determinados casos de atentado a la seguridad interior propiamente dicha taxativamente señalados en dicho precepto, no debe hacerla la Federación por sí, sino solamente cuando sean excitados por la legislatura de la entidad federativa o por su ejecutivo, cuando aquella no estuviere reunida.

Como se demostrará a todo lo largo de la presente demanda, en virtud de la deficiente definición de "seguridad interior" contenida en la Ley de Seguridad Interior, diversas disposiciones del ordenamiento jurídico que se impugna mediante esta demanda de controversia constitucional, contravienen las disposiciones constitucionales antes invocadas, al ser invasivas de la soberanía de las entidades federativas, incluida Chihuahua.

Particularmente, resultan especialmente claras las invasiones al ámbito de competencias de las entidades federativas y de los municipios que integran la República Mexicana, aquellas disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad Interior, que facultan a las autoridades federales a intervenir en la vida de las entidades federativas, por sí, y no a solicitud o excitativa de la entidad federativa, tal y como lo señala el artículo 119 constitucional.

A reserva de demostrar, a mayor abundamiento, todos los casos de invasión de soberanía de las entidades federativas que la Ley de Seguridad Interior prevé, al facultar a las autoridades federales, e incluso a las fuerzas armadas, a intervenir en funciones de seguridad pública, a continuación nos

referiremos, de manera meramente ilustrativas y enunciativa, a los siguientes casos:

El artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior, establece, entre otras cosas, que la seguridad interior comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados 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.

La violación de la soberanía de las entidades federativas, respecto de lo anterior, radica en que en los términos del artículo 4, fracciones I y IV, y artículo 11 de la ley de Seguridad Interior, las Acciones de Seguridad Interior pueden realizarlas las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí, es decir sin ser excitadas por la entidad federativa en cuestión. De igual modo, la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, que consiste en un mandato ejecutivo que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, para que por sí realicen acciones de Seguridad Interior, resulta violatorio de la soberanía de la entidad federativa, al no cumplirse el requisito respectivo de que dicha declaratoria sea solamente a excitativa de la entidad

federativa en cuestión. Igualmente, resulta violatoria de la soberanía de las entidades federativas, la facultad que se le concede a las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, para que, por sí, realicen actividades relacionadas con la identificación, prevención, atención, reducción y contención de las llamadas Amenazas a la Seguridad Interior, que en realidad pueden constituir áreas que corresponden a la función de seguridad pública, tales como la investigación de delitos y la prevención de éstos, tal y como lo prevé el artículo 21 constitucional, lo que, dentro de su respectivo ámbito de competencia, puede corresponder a la entidad federativa; por ende, resulta violatorio de la Constitución que la Ley de Seguridad Interior faculte a las autoridades federales a realizar dichas funciones y suplantar a las autoridades estatales en la realización de las mismas. Incluso, el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior, podrá ordenar, por sí, la intervención de la Federación para la implementación de las llamadas Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Si bien es cierto que en ocasiones la Ley de Seguridad Interior hace mención de que dichas Declaratorias pueden ser hechas a petición

de las legislaturas de las entidades federativas o de su ejecutivo, en caso de receso de aquellas, también es cierto que dichos preceptos facultan al Presidente de la República a hacerlo por sí, sin que medie petición de las entidades federativas, lo que es claramente invasivo de la soberanía del Estado de Chihuahua. De acuerdo con los preceptos señalados de la Ley de Seguridad Interior, las autoridades federales, por sí, pueden determinar, a su criterio, y sin solicitar la opinión o consentimiento de la entidad federativa, cuando existan circunstancias que comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, e incluso, señalan que dicha intervención puede hacerse en virtud de la falta o ineficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional. El artículo 119 constitucional es claro al señalar que en casos de violación de la Seguridad Nacional, como en los casos de invasión o violencia exterior, o sublevación o trastorno interior, los poderes de la unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas. Pueden hacerlo sin que medie petición de la entidad federativa si la violación de la Seguridad Nacional se deriva de una invasión o violencia exterior. Sin embargo, en caso de sublevación o trastorno interior, no pueden los Poderes de la Unión intervenir para

auxiliar a las entidades federativas, más que cuando sean excitados por la legislatura de la entidad federativa o por su ejecutivo, si aquélla no estuviera reunida.

Así pues, las disposiciones señaladas de la Ley de Seguridad Interior, son claramente invasivas de la autonomía y soberanía de las entidades federativas, incluida Chihuahua

Otro ejemplo de la invasión de la soberanía de las entidades federativas se contiene en el artículo 14 de la Ley de Seguridad Interior, específicamente lo referido en la fracción IV, pues establece que el acuerdo de declaración de protección de la seguridad interior puede incluir 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. Es decir, la Federación, en violación de los ámbitos de competencia de las entidades federativas y municipios, puede, unilateralmente, "obligar" a las entidades federativas y a los municipios a contribuir a la atención de las llamadas Amenazas a la Seguridad Interior, que la autoridad federal libremente considere mediante el Acuerdo de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, sin atender a los principios señalados en la Constitución. Particularmente, al artículo 124 constitucional establece que "[l]as facultades que no estén expresamente

concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados...” En este caso, se invierte lo señalado por el artículo 124 constitucional, otorgándole facultades exorbitantes a las autoridades federales, respecto de competencias que le corresponden a las entidades federativas.

Por lo que se refiere a lo señalado en el artículo 14, fracción IV de la ley de Seguridad Interior, resulta particularmente preocupante para el Estado de Chihuahua, la vaguedad en cuanto a la definición de lo que pudieran constituir las acciones que se requieran a cargo de las entidades federativas, derivadas de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pues ello, al no quedar estrictamente definido, puede incluir cualquier cosa, incluyendo obligaciones de carácter financiero para solventar y financiar las acciones de seguridad interior que el ejecutivo federal pudiera determinar de manera unilateral y sin haber recibido la petición expresa la entidad federativa concernida.

Lo anterior se ve reforzado por lo previsto en el artículo Segundo Transitorio de la Ley de Seguridad Interior que establece:

"Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se cubrirán con cargo a su presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes; y en su caso con los recursos que aporten las entidades federativas y municipios afectados.

Asimismo, las entidades federativas darán cumplimiento a las obligaciones establecidas en este Decreto, con cargo a sus respectivos presupuestos."

Lo anterior, sin duda alguna, violenta la soberanía de las entidades federativas, en cuanto a su autonomía presupuestaria, al imponérsele cargas financieras sin su consentimiento, dado que las Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior, pueden ser emitidas por las autoridades federales, sin que medie petición y sin autorización de las legislaturas de las entidades federativas o de sus poderes ejecutivos.

Como se funda y motiva en la presente demanda, la Ley de Seguridad Interior, además, vulnera diversas disposiciones constitucionales y normas protectoras de derechos humanos contenidas en tratados internacionales de los que México es parte.

Todo lo anterior, se demostrará a lo largo del presente curso, y es el motivo principal de mi comparecencia, en mi calidad de titular del poder ejecutivo del Estado de Chihuahua, para interponer la presente controversia constitucional ante esa Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El Gobierno de Chihuahua reconoce la severa crisis de inseguridad y de violencia en la que se encuentra sumido el país en importantes y amplios segmentos de su territorio y en tal virtud, existe un clamor por la seguridad pública y un rechazo a la impunidad. Por ello, la sociedad exige una adecuada procuración de justicia, demanda castigo a los delincuentes, anhela el logro de un ambiente de certeza para la integridad de la población en sus personas y en sus bienes. En este clamor, parece que se induce a un endurecimiento de los aparatos procuradores de justicia y perseguidores de la delincuencia, por lo que, algunos se preocupan por que tal tendencia pudiera provocar un ambiente propicio para la agudización de las violaciones de los mas básicos derechos de las personas. Es pues inevitable el tratar el tema de los derechos humanos a la par que el de la seguridad pública, para dar contexto a la presente demanda.

A. La Seguridad como Derecho Humano

La seguridad es un derecho que se deriva de la sociabilidad del ser humano. La seguridad puede verse desde diferentes ópticas. Una, como derecho fundamental, en el que la autoridad estatal está obligada a abstenerse de realizar actos que vulneren derechos, y por lo tanto, afecten adversamente la esfera jurídica de los gobernados. El poder estatal, entonces, se compromete ante el individuo a que sus derechos no serán atropellados. Este compromiso consiste en que el poder estatal no actuará más que ahí en donde la ley se lo permita. Al poder estatal se le aplica el principio contrario que el aplicable al ciudadano. Para el gobernado rige el principio que reza "lo que no está prohibido está permitido", mientras que a la autoridad estatal se le aplica un principio de facultades expresas que rezaría "lo que a la autoridad no le permite expresamente la ley, le está prohibido".

En este sentido el ciudadano sabrá a que atenerse cuando realice actos prohibidos por la ley y que facultan a la autoridad a ejercitar sus poderes coercitivos para hacer que la ley se cumpla. Así, para el particular la seguridad jurídica significa "saber a que atenerse".

La seguridad jurídica puede también verse como un fin del Derecho. De este modo, las normas jurídicas, para lograr este fin, deben ser del conocimiento de la ciudadanía, y ser susceptibles de comprensión por parte de los ciudadanos; es decir, las leyes deben de ser claras. Si se cumplen estos requisitos, los ciudadanos "sabrán a que atenerse". Pero no basta con que existan leyes claras y conocidas por todos, sino que es necesario que la autoridad encargada de aplicarlas lo haga de manera uniforme y que los órganos de gobierno sean obedecidos de tal forma que los ciudadanos no tomen la defensa de sus derechos en sus propias manos.

Consecuentemente, a la seguridad puede vérsese también como una función o un servicio que debe proporcionar la autoridad estatal. Típicamente, el concepto de seguridad pública o seguridad ciudadana es una función a cargo del poder estatal, que ejerce a través de sus policíás. Los cuerpos policiacos sólo pueden hacer lo que les está permitido expresamente por la ley. Las autoridades estatales en general deben tener claramente delimitadas sus órbitas de competencia en el orden jurídico. Desde este ángulo, a la seguridad puede entendersele como un derecho en donde las obligaciones del poder estatal no se limitan a la abstención o al simple respeto, sino que se transforman en obligaciones "de hacer", de "adoptar las medidas

que sean necesarias para hacer efectivos los derechos humanos". En este sentido se pronuncian el artículo 2, *in fine*, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; ambos tratados fueron firmados por el Presidente y ratificados por el Senado, por lo que forman parte del orden jurídico mexicano, con nivel constitucional (parámetro de control de regularidad constitucional), de acuerdo con la resolución sobre la contradicción de tesis 293/2011 emitida por ese Alto Tribunal. (Pleno Libro 5, Abril de 2014 , Tomo I, página 96.)

La adecuada adopción de medidas para el logro de la seguridad, hará efectivo el derecho de los ciudadanos a vivir sin miedo.

Desde un punto de vista objetivo, los elementos antes señalados son los que deben existir en la realidad para que pueda hablarse de la existencia de la seguridad jurídica. Desde un punto de vista subjetivo, la seguridad sería el sentimiento, fundado en los elementos objetivos, que los ciudadanos tienen de "saber a que atenerse". Si la policía es honesta, si el legislador no modifica constantemente las leyes, si el poder judicial es independiente, imparcial y respetado y realiza sus funciones de manera pronta, si el Ejecutivo apega sus actos a la

ley y la aplica de manera uniforme, el ciudadano podrá sentirse seguro. Así, hay una relación entre el individuo y el poder estatal; por un lado, el poder estatal debe abstenerse de atropellar los derechos de los ciudadanos, por otro, la autoridad debe cumplir su función o prestar el servicio de seguridad ciudadana, y finalmente, el individuo debe obedecer a la ley y a la autoridad.

Con base en lo anterior, la seguridad es un derecho, pero también una situación de hecho, que debe asegurar el poder estatal mediante la adopción de medidas apropiadas, para que los demás derechos fundamentales puedan ser ejercidos por sus titulares. En esta medida la seguridad se convierte en un derecho fundamental, en un fin que debe ser logrado por el derecho positivo y en un instrumento o función a cargo del Estado para que se dé "de hecho" y que cada cual reciba "lo suyo".

Derechos como los de no ser objeto de abusos policíacos ni de tortura, los de legalidad, audiencia e irretroactividad de la ley son, pues, derechos fundamentales de seguridad.

B. La Seguridad en el Derecho Mexicano.

Como se sabe, se ha propiciado un debate acerca de la justificación, tanto jurídica como sociológica, de la

participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. Esta discusión se agudizó mientras las diversas iniciativas de leyes de seguridad interior se encontraban en el Congreso de la Unión y se recrudeció a niveles difícilmente vistos antes, durante la etapa final de discusión y aprobación de la Ley de Seguridad Interior, que por medio de esta demanda se controvierte.

Como se desarrollará con mayor detalle más adelante, el Gobierno de Chihuahua postula ante ese H. Alto Tribunal que el texto del artículo 129 de la Constitución Federal contiene una prohibición contundente para que las Fuerzas Armadas se dediquen a función cualquiera que no tenga estricta conexión con la disciplina militar, y por lo tanto, se encuentran impedidas para realizar labores de seguridad pública. Sin embargo, como consecuencia de una confusión en los términos de "seguridad pública" y "seguridad interior", esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en su resolución a la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, interpretó que el Presidente de la República está facultado para echar mano de las fuerzas armadas para labores de seguridad ciudadana. Esta confusión de términos ha sido repetida y aumentada por la Ley que se controvierte, al incluir una definición de seguridad interior que incluye

acciones que corresponden propiamente a la función de seguridad pública.

La anterior confusión se suscitó a raíz de que la Constitución, al referirse a tales conceptos en los artículo 21 y 89, respectivamente, no los definía.

Sin embargo, a raíz de una reforma posterior, el artículo 21 de la Constitución, al referirse a la seguridad pública, aclaró que 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". Es importante destacar preliminarmente que dentro de los elementos que conforman la función de la seguridad pública, no se encuentra el combate, por ser ésta la misión propia y exclusiva de las Fuerzas Armadas, como se demostrará más adelante.

La Seguridad, como valor jurídico protegido, tiene base en diversas disposiciones de carácter penal.

El Código Penal Federal distingue diversas clases de seguridad, como valor jurídico tutelado, a través de la tipificación de diversas conductas delictivas, y de ahí podemos distinguir conceptos tales como "Seguridad Nacional", "Seguridad

Interior" y "Seguridad Pública" (se insiste, como valor jurídico, que no como función o servicio a cargo del Estado).

Así, por Seguridad Nacional, debe entenderse el respeto y protección a la soberanía, independencia o integridad de la Nación. El Título Primero del Libro Segundo del Código Penal Federal señala como delitos contra la Seguridad de la Nación a la Traición a la Patria, el Espionaje, la Sedición, el Motín, la Rebelión, el Terrorismo y su financiamiento, el Sabotaje y la Conspiración. Más adelante se hará referencia al concepto de "seguridad nacional" dentro del contexto de la Ley de Seguridad Nacional.

El Código de Justicia Militar, por su parte, en el Libro Segundo "De los Delitos, Faltas, Delincuentes y Penas", Título Séptimo, relativo a los "Delitos contra la Seguridad Interior de la Nación" se incluyen dos capítulos, el I que se refiere a "Rebelión" y el II, a "Sedición". La Rebelión implica el alzamiento en armas de elementos del Ejército contra el Gobierno de la República. El delito de Sedición consiste en la reunión tumultuaria de cuando menos diez personas que resistan o ataquen a una autoridad. La diferencia entre los tipos penales de estos delitos descritos en el Código Penal Federal y en el de Justicia Militar consisten, en el caso de la Rebelión, en que en el

Código de Justicia militar los alzados son elementos del Ejército, y en el Código Penal no son militares en ejercicio, y en el caso de la Sedición, que el Código Penal Federal solamente se refiere "a los que en forma tumultuaria", sin indicación de un número mínimo de personas que conforman el tumulto.

Lo anterior significa que, los delitos contra la Seguridad Interior son una especie de delitos contra la Seguridad Nacional, pero que, en consecuencia, no todos los delitos contra la Seguridad Nacional constituyen actos atentatorios de la Seguridad Interior.

La Seguridad Pública, como valor jurídico, que no como función o servicio a cargo del Estado, también se encuentra especificada en el Código Penal, a través de la tipificación de ciertas conductas que constituyen atentados contra ella. El Título Cuarto, del mismo Libro Segundo del Código mencionado, señala como delitos contra la Seguridad Pública los de Evasión de Presos, Quebrantamiento de Sanción, (portación, fabricación, importación o acopio de) Armas Prohibidas y Asociación Delictuosa.

Por lo tanto, no es jurídicamente correcto, conforme al derecho penal vigente, decir que el acopio de armas prohibidas o la asociación delictuosa constituyen atentados contra la

Seguridad Nacional, sino que lo son contra la Seguridad Pública. Más aún, el "crimen organizado" o la asociación delictuosa, es un delito, un crimen y por lo tanto corresponde a la función de la seguridad pública, conforme al artículo 21 constitucional, su investigación, prevención y persecución (que no su "combate", pues este término tiene una connotación distinta que es la misión propia y exclusiva de las Fuerzas Armadas y no de las instituciones de seguridad pública).

A pesar de que sociológicamente se afirma que el narcotráfico constituye una amenaza, un riesgo o incluso un atentado contra la Seguridad Nacional, jurídicamente no queda incluido como un delito de este tipo, sino como uno que atenta contra la Salud, al quedar bajo este rubro, en el título Séptimo del mismo Libro Segundo del Código Penal Federal, los delitos de Producción, Tenencia, Tráfico, Proselitismo y otros actos en materia de estupefacientes y psicotrópicos. Nuevamente, conforme al artículo 21 constitucional, estos delitos deben investigarse, prevenirse y perseguirse por las instituciones de seguridad pública, de carácter civil y no "combatirse" por las Fuerzas Armadas, de carácter militar

- C. La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en virtud de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96. El origen de la confusión entre seguridad pública y seguridad interior.

Para poder comprender el estado que guarda la cuestión jurídica respecto de la inconstitucional, equivocada y ambigua definición de "seguridad interior" contenida en el artículo 2 la Ley de Seguridad Interior que se controvierte mediante la presente demanda, es necesario hacer un análisis retrospectivo de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por 166 diputados de la quincuagésima sexta legislatura, en la que adujo la inconstitucionalidad de las fracciones II y III de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, abrogada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (El análisis contenido en esta sección de la presente demanda, se basa, con conocimiento y consentimiento de su autor, en el siguiente ensayo: "*Propuesta de una iniciativa para retirar a las Fuerzas Armadas de las funciones de Seguridad Pública*", por Santiago Corcuera Cabezut, dentro del libro "El Ejército y la Constitución Mexicana", Coordinado por Jorge Luis Sierra Guzmán,

Plaza y Valdés Editores, México ISBN: 968-856-676-4, Enero 1999).

1) La litis

La acción de inconstitucionalidad 1/96 fue interpuesta por 166 diputados de la LVI legislatura el 9 de enero de 1996.

Los actores, en su demanda, argumentaron que las fracciones II y III del artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, en virtud de las cuales la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina formaban parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública previsto en aquella Ley ya derogada, vulneraban el artículo 21 Constitucional vigente en aquel entonces, referente a la coordinación de cuerpos policiacos y que no debían incluirse como miembros del mencionado Consejo a dos instituciones cuyos objetivos son diversos. Asimismo, los diputados indicaron que las fracciones II y III del artículo 12 de la ya derogada Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, eran violatorias del artículo 129 de la Constitución, en virtud de que el precepto constitucional prohíbe que en tiempos de paz cualquier autoridad militar ejerza cualquier función que no tenga exacta conexión con la disciplina militar, lo que, según ellos, hacía

que las autoridades militares carecieran de facultades para participar como miembros integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Al día siguiente de presentada la demanda, el Presidente de la Corte turnó el asunto al Ministro Mariano Azuela Güitrón, quién fungió como instructor.

El Secretario de Gobernación, por sí y en representación del Presidente de la República, rindió sendos informes, en los que se expusieron argumentos en contra de la demanda de inconstitucionalidad aludida. Por su parte, las cámaras de Diputados y de Senadores rindieron sus respectivos informes, en los que se sostiene la validez de las normas impugnadas. Las Secretarías de Marina y de la Defensa se adhirieron a los informes presentados por la Presidencia y por la Secretaría de Gobernación. Finalmente, el Procurador General de la República, emitió pedimento, en el que esgrime diversos argumentos en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados y de la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

2) Análisis de la resolución de la Corte

En la Síntesis de la resolución de la Suprema Corte de Justicia se señala como materia del asunto lo siguiente:

“¿Violan el artículo 21 constitucional las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que instauran la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública?

¿Pueden las Fuerzas Armadas auxiliar a las autoridades civiles en materia de seguridad pública en tiempos de paz?

¿Cuáles son las funciones de las fuerzas armadas en tiempos de paz?”

La Suprema Corte de Justicia llegó a la conclusión de que “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. Por 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”.

La Corte consideró que los argumentos de los actores carecían de razón:

1. Porque, según ella, el artículo 21 constitucional en aquel entonces establecía, como aún lo hace ahora, que la seguridad pública es función y responsabilidad del Estado Mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policiacas o del Ministerio Público (p. 157).

2. Porque, el artículo 21 no señalaba ninguna dependencia y organismo ni para incluirlos ni para excluirlos, por lo que eso se dejó al legislador ordinario (p. 157-158).

Como se demostrará más adelante en esta demanda, las conclusiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han quedado superadas en este punto, pues el artículo 21 constitucional ha tomado una clara determinación de las autoridades que, dentro de los tres niveles de gobierno, deben coordinarse, que son las autoridades llamadas por el propio precepto constitucional “instituciones de seguridad pública”, que deben ser de carácter civil, según el contundente mandato del dispositivo legal en comento. No obstante que el artículo 21 constitucional que se encontraba vigente en el momento de la

resolución que se comenta ya se refería a la función de seguridad pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se avocó a interpretar y determinar el significado y alcance de tal concepto, y por esa importantísima omisión, concluyó que esa función no correspondía exclusivamente a los cuerpos policiacos. Hoy, el texto vigente del artículo 21 constitucional no deja la menor duda lo que tal función comprende y que solamente pueden y deben desempeñarla las instituciones de seguridad pública que deben ser de carácter civil.

Si bien es cierto que el artículo 21 no señalaba ninguna dependencia u organismo, desde aquel entonces debía entenderse que en él quedaban incluidas solamente las policías, pues, el artículo 21, inmediatamente después de señalar que la función de la seguridad pública corresponde a los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) se refería a los principios que regirían a la actuación de las corporaciones policiacas, lo que debió interpretarse en el sentido de que es a estos cuerpos a quien correspondía realizar esta función. El argumento esgrimido por la Corte (que es el que esgrimió el Procurador General de la República en su pedimento) en el sentido de que el último párrafo del artículo 21 se encontraba separado por un punto y aparte, y que por ello no debía considerarse que la función de la seguridad pública correspondía sólo a los cuerpos

policíacos, fue determinante. La Corte afirma: "El último párrafo del artículo 21, motivo de este análisis, se encuentra separado con un punto y aparte del que se refiere a los principios que rigen la actuación de las instituciones policiales, por lo que no cabe identificar a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, exclusivamente con autoridades policíacas." Si bien es cierto que hay autoridades cuyas funciones inciden en la función de seguridad pública, esto no quiere decir que dichas funciones sean de seguridad pública. La Corte continúa diciendo: "La misma Exposición de Motivos antes transcrita, viene a aclarar que la coordinación que se busca incluye a todas las autoridades que directa o indirectamente tienen facultades constitucionales y legales relacionadas con la seguridad pública". Esto es cierto y es correcto, pero de ningún modo quiere decir que las Fuerzas Armadas propiamente dichas tuvieran entonces (ni ahora) facultades legales relacionadas con la seguridad pública, como se demostrará más adelante en esta demanda. La Constitución y las leyes otorgan facultades a las Fuerzas Armadas para realizar funciones de salvaguardia de la seguridad interior, que no es lo mismo que seguridad pública, como se demostrará en seguida. Ninguno de los ordenamientos invocados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución que se analiza otorgaban

facultades expresas a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública.

El artículo 21 de la Constitución, vigente en aquel entonces, no contenía una definición de lo que comprendía la función de seguridad pública. Dicho precepto solamente indicaba que esa función correspondía al estado, pero no decía que comprendía la función. La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, ya derogada, adolecía del mismo problema, por lo que se hacía necesario buscar la definición de seguridad pública en otros cuerpos legales.

El concepto de seguridad pública, como "bien jurídico", que no como "función" o "servicio", se encontraba entonces, delimitado, por ejemplo, en el Libro Segundo, Título Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en Materia del Fuero Federal (hoy en el Código Penal Federal), que contempla los delitos de Evasión de Presos, Quebrantamiento de Sanciones, Portación de Armas Prohibidas y Asociaciones Delictuosas. Los actos constitutivos de dichos delitos implican un ataque a la Seguridad Pública, y es necesaria su persecución para efectos de salvaguardarla.

Caso distinto es el de la "función" de seguridad pública a que se hace referencia en el artículo 21 de la Constitución, pero que no definía. Hoy, independientemente de "puntos y aparte" o "puntos y seguido", el precepto dice qué comprende tal función, de la siguiente manera: "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."

Además, ahora no queda duda que tal función solamente pueden desempeñarla las instituciones de seguridad pública, de carácter civil, y al hacer tal distinción, debe entenderse que quedan excluidas otras instituciones, para su realización. Especialmente debe entenderse que quedan excluidas las fuerzas armadas, por no ser de carácter civil, sino militar.

El artículo 21 de la Constitución sí se refería entonces expresamente a los cuerpos policiacos (a pesar del "punto y aparte") al hablar de las funciones de seguridad pública, sin incluir a las fuerzas armadas. El argumento del "punto y aparte" es inadmisibile para hacer decir a la Constitución lo que no decía expresamente, por lo que no era posible inferir facultades, pues eso vulnera el principio de legalidad que la

propia Suprema Corte de Justicia de la Nación invocó en su resolución, que establece que las autoridades no tienen más facultades que las expresamente concedidas por la ley (p. 154 *in fine* del engrose de la resolución bajo análisis). Hoy, esta cuestión debe entenderse por completo superada y resuelta, dada la claridad de los términos del actualmente vigente artículo 21 constitucional. La Ley que establece las bases para la Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, ya derogada, se refería a las autoridades competentes y a las "bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones judiciales, federales, locales y municipales" (artículo 15, fracción V). En este precepto se distinguía con claridad, sin incluir a las fuerzas armadas.

Las fuerzas militares no deben participar en ninguna función que no tenga exacta conexión con la disciplina militar, conforme al artículo 129.

Para poder entender el alcance de lo previsto en el artículo 129, es necesario, como lo requiere el artículo 14 Constitucional, acudir primero a la letra, y si ésta no fuere clara, a la interpretación jurídica. La letra del artículo 129 es lo suficientemente clara para no tener que acudir a la realización de ninguna interpretación adicional. En efecto,

acudiendo al sentido literal de las palabras, de acuerdo con lo que nos indica el diccionario de la lengua de la Real Academia Española, por disciplina militar debiera entenderse "[e]specialmente en la milicia y en los estados eclesiásticos secular y regular, observancia de las leyes y ordenamientos de la profesión o instituto" (lo que se desprende, además, de lo previsto en la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales y su Reglamento), lo que implica la profesión del arte de las armas con la finalidad de mantener a los militares aptos para el combate, que es su misión principal de acuerdo con la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

En efecto, la mencionada ley dispone lo siguiente:

"Artículo 134. Son militares de arma, los que técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de unidades de combate; su carrera es profesional y permanente. Para los efectos de esta ley, en la fuerza aérea, los pilotos aviadores pertenecen a esta clase."

Lo anterior es perfectamente congruente con lo mandado por el artículo 129 Constitucional. Si la carrera de los militares de arma consiste en la educación para el mando, adiestramiento y conducción de unidades de combate, es esta carrera precisamente

lo que significa "disciplina militar", y si es permanente, no deben los militares de arma dedicarse ni siquiera temporalmente, a ninguna otra función que no tenga estricta conexión con la misma.

A pesar de lo que con base en una interpretación literal del artículo 129 Constitucional hoy resulta absolutamente claro que existe una prohibición expresa para las autoridades militares de participar en labores de seguridad pública (pues las instituciones de seguridad pública son de carácter civil y no pueden ser militares), cabe recordar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo decir al artículo 129 lo que no dice, a pesar de su claridad a los ojos de cualquier lector razonable, incluso si no es perito en hermenéutica jurídica. La Suprema Corte de Justicia de la Nación adujo que "las funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar a las que se refiere el artículo 129, van más allá de las labores internas de la vida militar ... dentro de las cuales se encuentra la de auxiliar a las autoridades civiles con el uso de la fuerza de la que disponen en labores relacionadas directa o indirectamente con la seguridad pública..." (pág. 214). Por ende, parece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó, más allá del texto literal de la norma, que las funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar no tienen todas ellas

exacta conexión con la disciplina militar, lo que es, en sí mismo contradictorio, pues de acuerdo con el primer principio de no contradicción, una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo bajo el mismo respecto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a esta equivocada conclusión, en sí misma contradictoria, después de hacer referencia al artículo 89, fracción, VI, que permite al Presidente echar mano de las fuerzas armadas para salvaguardar la seguridad interior, y al entonces artículo 122, hoy primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, que se refiere a la protección que los poderes de la Unión deben prestar a los Estados en caso de sublevación o trastorno interior. De cualquier modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aclaró que las fuerzas armadas “[d]e 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 sus labores de apoyo se encuentren subordinadas 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.” (tesis: P./J.36/2000 Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, abril de 2000, página 552, Novena Época, 192082 (Jurisprudencia Constitucional)).

Lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación nunca hizo fue considerar si los conceptos de "seguridad interior" y "seguridad pública", significaban lo mismo o no, y parece que asumió que son sinónimos. La seguridad interior no es una "función", sino un "bien jurídico" que debe ser garantizado. La seguridad pública, por su parte, es un "bien jurídico", pero, en otro sentido, es una "función".

La Corte, recurrentemente afirmó que las fuerzas armadas son competentes para actuar en labores de seguridad interior (página 191 (dos veces) 192 (3 veces) 197). Esto es cierto, definitivamente, pero lo que no es cierto es que pudieran hacerlo en funciones de seguridad pública, que es algo distinto. El artículo 89, fracción VI de la Constitución, no define el concepto de seguridad interior, por lo que se debe acudir a los ordenamientos legales para buscar si en ellos se le atribuye a dicho concepto algún sentido.

Es el Código de Justicia Militar el que desde aquel entonces daba la respuesta. En el Libro Segundo "De los Delitos, Faltas, Delincuentes y Penas", Título Séptimo, relativo a los "Delitos contra la Seguridad Interior de la Nación" del Código de Justicia Militar, se incluyen dos capítulos, el I que se refiere a "Rebelión", y el II, a "Sedición". La rebelión

implica el alzamiento en armas de elementos del Ejército contra el Gobierno de la República. El delito de sedición consiste en la reunión tumultuaria de cuando menos diez personas que resistan o ataquen a una autoridad.

Lo anterior confirma que, al parecer del legislador, son atentados a la seguridad interior los levantamientos como la rebelión o la sedición. La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis citada por el Procurador General de la República en su pedimento (página 140) "ha dejado sentado que la seguridad interior de la República es un bien jurídico tutelado en fenómenos tales como la rebelión". Así, en dichos casos, pero sólo en dichos casos, es cuando el Presidente de la República puede echar mano de las fuerzas armadas, atendiendo en su caso, a lo previsto en el anterior artículo 122 (hoy 119) Constitucional, tal y como lo previene expresamente el Artículo 128 en su fracción IV del Código de Justicia Militar.

En el Título Primero del Libro Segundo del Código Penal Federal, se contiene la tipificación de diversos delitos, denominados "Delitos contra la Seguridad de la Nación", entre los que se encuentran "Sedición" y "Rebelión", entre otros, como Traición a la Patria, Espionaje, Motín, Terrorismo, Sabotaje y Conspiración. Puede entonces afirmarse, que los delitos contra

la seguridad interior, son una especie del género de "delitos contra la seguridad de la nación", dado que, el Código de Justicia Militar solamente considera delitos contra la seguridad interior a la Rebelión y la Sedición, pero no a los demás delitos contra la seguridad de la nación, tipificados por el Código Penal Federal.

Entre los delitos contra la seguridad de la nación, encontramos algunos que se cometen en forma individual y otros en forma colectiva, estos últimos siendo rebelión, sedición y motín. Para apagar rebeliones y sediciones, se puede usar a la fuerza armada, pero para apagar motines, a la policía, a través, precisamente, de los cuerpos policiacos anti-motines.

Cabe mencionar que los delitos relacionados con el narcotráfico no están incluidos entre los que constituyen atentados contra la Seguridad de la Nación, por lo que, aunque *de facto* el narcotráfico sea un embate contra la seguridad nacional, *de jure*, no lo es. Por mayoría de razón, los delitos relacionados con el narcotráfico no son jurídicamente, atentados contra la seguridad interior, por lo que no debiera echarse mano de las fuerzas armadas para su persecución (que no para su combate). Por eso, con el debido respeto, puede considerarse que erró la Suprema Corte al decir que el narcotráfico "no sólo

es un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior." (página 200). El narcotráfico, podía afirmarse conforme al Derecho Penal vigente entonces, e incluso puede afirmarse ahora, no es un problema de seguridad interior ni de seguridad nacional, sino que es un problema de seguridad pública en la medida en que implique asociación delictuosa. Sobre estos conceptos se abundará más adelante, para demostrar la inconstitucionalidad e incongruencia con otras leyes federales de la Ley de Seguridad Interior.

Consecuentemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia que se analiza, pasó por alto que el Presidente de la República, en uso de las facultades que le concede el artículo 89 en su fracción IV, puede echar mano de las fuerzas armadas para apagar rebeliones o sediciones, pero no para participar en la persecución de ningún otro delito.

La Corte afirmó que "el gobierno aplica un renglón importante de sus recursos al contar con un Ejército, Fuerza Aérea y Marina, debidamente equipados, armados y entrenados, con el doble fin de estar preparados para el caso de guerra; y en tiempo de paz, de contribuir a la seguridad interior". (página 199) En esto último parecería que erró la Suprema Corte, pues los actos que perturban la seguridad interior, que son las

rebeliones y las sediciones, hacen que ya no haya paz. Las facultades concedidas al Presidente por la fracción VI del artículo 89 son para caso de perturbación de la paz, sea por causa exterior o interna, pero perturbación de la paz, por lo que es necesario salvaguardar la seguridad interior, y no para perseguir delitos, aunque estos sean muy graves.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también pasó por alto que la salvaguardia de la seguridad interior y defensa exterior de la federación es lo que se denomina "defensa nacional", lo que se corrobora por lo previsto en la fracción IV del artículo 35 de la Constitución, y en la fracción III del artículo 31 del mismo Código Supremo. Este último precepto señala como una de las obligaciones del ciudadano mexicano el alistarse en la guardia nacional "para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior". Para los efectos de la fracción VI del artículo 89 Constitucional, lo primero debe entenderse como "defensa exterior", y por "tranquilidad y orden interior" por "paz interior" o "seguridad interior".

La función de Defensa Nacional corresponde en exclusiva a las fuerzas armadas, tal y como lo previene el Artículo 53 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que dispone:

"El ejército y fuerza aérea mexicanos desarrollan sus acciones de defensa nacional en forma conjunta y se mantienen unidas en una sola dependencia.

Esta compuesta por: unidades de combate, unidades de los servicios, cuerpos especiales, cuerpos de defensas rurales y establecimientos de educación militar."

Así pues, la seguridad pública es una función que corresponde a las instituciones civiles de seguridad pública y la defensa nacional, que incluye la salvaguardia de la seguridad interior, corresponde en exclusiva a las unidades de combate de las fuerzas armadas.

Tal omisión, importantísima, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de distinguir los conceptos, la condujo a arribar a una conclusión equivocada, pues la llevó a justificar la no suspensión de garantías cuando las unidades de combate salen de sus cuarteles a hacer uso de la fuerza.

Si hubiera considerado que los ataques a la seguridad interior se limitan a casos de perturbación de la paz interior (sedición y rebelión), entonces hubiera tenido que concluir que

el uso de las facultades previstas en el artículo 89, fracción VI, tendrían que ejercerse cuando, al tiempo, se suspendan las garantías conforme al artículo 29, que se refiere, entre otros casos, precisamente a la perturbación de la paz pública. Nadie dudaría en afirmar que las rebeliones o una sedición perturban la paz pública. Como se verá más adelante, por esta y otras razones, las "Declaraciones de Protección a la Seguridad Interior" previstas en la ley que se controvierte, resultan contrarias al artículo 29 Constitucional.

Si la Suprema Corte hubiera distinguido los conceptos de seguridad interior y de seguridad pública, acudiendo a las disposiciones legales que definen dichos conceptos, la Corte hubiera respetado el texto literal del artículo 129, pues no hubiera tenido que interpretarlo "armónicamente" con el artículo 89, fracción VI, pues al no haber contradicción o disonancia alguna entre uno y otro precepto, no había necesidad de "armonizarlos".

Por otra parte, si la Suprema Corte hubiera hecho lo anterior, no hubiera tenido que acudir a un antecedente tan remoto como el voto de Ponciano Arriaga. Pero aún cuando lo hubiera considerado conveniente, la Corte hubiera interpretado las palabras de Arriaga de manera tal que se respetara el texto

literal del artículo 129. La Corte dice que Arriaga, en su voto, en dos ocasiones se refiere a la posibilidad de "auxilio de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles". En efecto, Arriaga hace referencia a esa posibilidad en dos ocasiones. Pero también es cierto que Arriaga hace referencia, no en dos ocasiones, sino en múltiples ocasiones y consistentemente, a la inconveniencia de que las fuerzas armadas participen en lo que no tenga íntima conexión con la disciplina militar.

Así, las "dos ocasiones" son las siguientes:

"...ese poder [el militar] no debe obrar, saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque al auxilio de su fuerza..."

Y más adelante abunda:

"...los funcionarios militares nada tienen que hacer, por sí y ante sí, no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley".

Es esta parte del voto de Ponciano Arriaga la que la Corte usa *verbatim*, para emitir su tesis P./XXVII/96.

La Corte parece haber interpretado, a *sensu contrario*, lo dicho por Arriaga, para llegar a la siguiente conclusión: "que los funcionarios militares algo tienen que hacer, si son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley".

Se somete respetuosamente a ese Tribunal Constitucional que la interpretación hecha en aquel entonces por ese mismo órgano jurisdiccional, en otra conformación, fue equivocado y que ni leyendo el texto en sentido contrario, se puede arribar a la conclusión a la que llegó la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo que quiso decir Arriaga, si no se tuercen sus palabras, es que las fuerzas armadas siempre deben estar bajo el mando de la autoridad civil, tanto en tiempo de paz, cuando no se requiera de su auxilio, como en tiempo de perturbación de la paz, que será cuando la autoridad civil podrá requerir de su auxilio.

Lo que Arriaga dice a continuación no requiere de "interpretaciones *sensu contrario*", para su comprensión:

"¿Puede haber cosa más repugnante a la buena administración que tan incoherente mezcla de dos poderes heterogéneos, que se excluyen, que se repugnan, se chocan y

contradican? El gobierno pacífico y legal es uno; el gobierno guerrero y el mando económico de la fuerza es otro. El primero obra invocando la ley, el segundo debe obrar sugerido por la autoridad. Y, por otra parte, será imposible, de todo punto imposible que la autoridad política se moralice y recobre sus legítimos derechos, si ha de estar teniendo frecuentes ocasiones de entrar en comercio de condescendencias, debilidades y funestas consideraciones con el poder militar. Y será también imposible, que el Ejército se moralice, si ha de residir en las poblaciones viviendo en el ocio, distrayéndose de sus ejercicios, de sus academias, de los deberes de su profesión. Mucho tiene que aprender y que saber el buen soldado. Mucho tiene que acostumbrarse a la vida del campamento, de la privación y de la fatiga, si quiere ser útil a la nación que le paga, mucho tiene que consumir en la instrucción, limpieza y cuidado de sus armas, evoluciones y ejercicio, estudio de las leyes de la guerra y otros infinitos detalles de su economía y peculiar gobierno, para que pueda desperdiciar sus días en esa vida que hasta hoy han tenido nuestros veteranos."

Es claro que a Arriaga no le parece bien que a los militares se les disfrace de policías para estar cotidianamente en las ciudades haciendo cosas que no son las suyas. A la luz del actual artículo 21 constitucional, resulta inconstitucional,

por lo mismo, que las instituciones de seguridad pública sean nutridas por efectivos militares con licencia, porque la licencia no los despoja de su formación militar, ni los convierte en civiles.

La sentencia de la Corte vino a propiciar una ambigüedad en cuanto a la determinación de las funciones de las Fuerzas Armadas por demás inconveniente y que ha demostrado ser sumamente peligrosa. ¿No será qué lo que está pasando ahora que las fuerzas armadas están en las calles se acerca a la situación que Arriaga quería evitar, y que la Ley de Seguridad Interior pretende perpetuar y "legalizar"?

A continuación las palabras de Arriaga que responden a la anterior pregunta:

"...Me parece que es dictar una prevención ambigua, puramente de nombre, y que fácilmente se podrá hacer ilusoria en todas sus consecuencias. La ley, en efecto suprimirá las que hoy se llaman comandancias generales, pero establecerá o podrá establecer otras que con diferente nombre tengan los mismos o quizá peores vicios que las actuales. Lo que en mi concepto han querido los señores que hicieron la adición de que se trata es la abolición de esas comandancias fijas, perpetuas, inamovibles -y una precisamente en cada estado como empleo necesario,

constituido e inherente a la demarcación política-comandancias que no han sido ni son más que rivales de las autoridades de los estados, que toman parte muy directa en los asuntos civiles, políticos y administrativos; que deliberan y mandan, no va en asuntos de justicia sino también de hacienda, de paz y de seguridad pública; y que, ejerciendo de hecho otras facultades y atribuciones que de derecho no pertenecen sino a las autoridades políticas o civiles, ya sean de los estados o del gobierno federal, han dado margen a todas las querellas y colisiones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no solamente la buena armonía que debe reinar entre todos los funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública, haciendo que las leyes guarden silencio al estrépito de las armas. Y cuán fácil y cuán peligrosa sea la tentación de abusar del poder militar, aun cuando esté moralizado, aún cuando esté movido por su verdadero espíritu de honor, de subordinación y de obediencia, no hay necesidad de comprobarlo con todas las desdichas de nuestro país, cuando las naciones más adelantadas en la civilización lo han juzgado casi incompatible con los elementos de la pacífica y verdadera libertad. El que suscribe ha creído siempre, como cree ahora, que el poder militar debe ser enteramente pasivo, y así propuesto desde hace muchos meses en el seno de la

Comisión un artículo, que fue desechado por la mayoría en los siguientes términos: 'El poder militar en todo caso estará sometido a la autoridad civil''.

II. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA VS LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD INTERIOR DE LA NACIÓN. INCONSTITUCIONALIDAD LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR IN TOTO Y, EN PARTICULAR, DE LOS ARTÍCULOS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, ARTICULOS TRANSITORIOS SEGUNDO, TERCERO, CUARTO Y QUINTO DE LA MISMA

A. Régimen Constitucional general de la función de la seguridad pública y de la salvaguardia de la seguridad interior

1) Artículo 89 fracción VI en relación con los artículos 29, 115 y 119 constitucionales sobre las facultades del Presidente de la República

El artículo constitucional referente a este tema al que es importante hacer referencia en primer lugar, es el 89, que en su fracción VI faculta al Presidente de la República a "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".

La seguridad interior y defensa exterior de la federación es lo que se denomina "defensa nacional", lo que se corrobora por lo previsto en la fracción IV del artículo 35 y en la fracción III del artículo 31 constitucionales. Este último precepto señala como una de las obligaciones del ciudadano mexicano el alistarse en la guardia nacional "para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior". Lo primero debe entenderse como "defensa exterior", y por "tranquilidad y orden interior" por "paz interior" o "seguridad interior".

La pregunta básica en este sentido es si "seguridad interior" significa lo mismo que "seguridad pública".

La respuesta, es negativa. Por una parte, la función de seguridad pública y la salvaguardia de la seguridad interior son actividades distintas, a cargo de corporaciones también diferentes. En atención a los cuerpos encargados de proteger la seguridad pública y la seguridad interior, puede afirmarse que la seguridad pública está a cargo de las instituciones de seguridad pública, de carácter civil, en los términos del

artículo 21, y la salvaguardia de la seguridad interior está encargada a las Fuerzas Armadas, en los términos del artículo en comento. Esto queda confirmado, en cierto sentido por el artículo 32 de la Constitución, en el que se distingue al ejército de las fuerzas de policía o de seguridad pública. Si la seguridad interior y la seguridad pública fueran lo mismo, no habría sentido en crear fuerzas distintas para su protección. Así, una cosa es el ejército y otra la policía o institución de seguridad pública. Debe también inferirse que los conceptos de "seguridad pública" y "seguridad interior" no son sinónimos a los ojos del constituyente, con base en una interpretación conjunta de dicho precepto con el artículo 129 del mismo ordenamiento legal, que dice:

"En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar".

Cuando este precepto se refiere a "cualquier autoridad militar" incluye al comandante supremo de las fuerzas armadas, es decir, al Presidente de la República, por lo que, las facultades que el propio constituyente le ha otorgado conforme a la fracción VI del artículo 89, deben entenderse limitadas por lo prevenido en el artículo 129. Es decir, en una lectura de ambos preceptos, en forma consistente, y partiendo de una

interpretación a *contrario sensu* del artículo 129, se llegaría a la conclusión de que tiempos de guerra, extranjera o intestina, el Presidente de la República, en su carácter de comandante supremo de la fuerza armada permanente, está facultado para disponer de la totalidad de dicha fuerza armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación.

Por salvaguardia de la seguridad interior, entonces, debe entenderse la actividad que debe desempeñar la fuerza armada en caso de guerra intestina en los términos del artículo 89, fracción VI, y también en términos del artículo 119, y en cualquier caso, solamente para efectos del artículo 29.

"Artículo 119 (antes 122). Los poderes de la unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida."

"Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá

restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez. "

Los dos preceptos antes transcritos, interpretados en coordinación con la fracción VI del artículo 89, conducen a una misma conclusión. Es importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, señaló en la tesis aislada ya superada por el estado actual que guarda el orden

constitucional mexicano, en donde indicó que 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..." (tesis: P.XXIX/96, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo III, marzo de 1996, página 350, Novena Época, 829511, tesis aislada (Constitucional). Esta es una oportunidad dorada para que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su actuar como Tribunal Constitucional, aclare que dicha interpretación ha quedado superada en razón de las reformas a los artículos 1º, 21 y 29 constitucionales, posteriores a aquella resolución.

El concepto "seguridad interior", en los términos de la fracción VI del artículo 89, no debe comprender al de seguridad pública, sino simplemente el caso de sublevación o trastorno interior, como la sedición, lo que además queda confirmado por lo preceptos del Código de Justicia Militar. Ese es el mismo sentido que debe inferirse del artículo 119. El Presidente de la República, es decir, el Jefe del Poder Ejecutivo Federal, referido en el primer párrafo del artículo 119, debe prestar protección a las entidades federativas, a solicitud de éstas, en caso de perturbación de la seguridad interior de éstas, es decir, en caso de sublevación o trastorno interior.

El artículo 119, al hablar de sublevación o trastorno interior, se refiere al mismo concepto de seguridad interior a que se refiere el artículo 89 fracción VI. Así, en caso de que alguna entidad federativa se viera perturbada en la paz interior por una sublevación o trastorno similar como la sedición, es decir, si su seguridad interior se viera amenazada y fuere necesario protegerla en virtud de un conflicto armado interno, el Poder Ejecutivo Federal tendría el deber, si fuere excitado por la entidad federativa respectiva, de brindarle la protección necesaria, precisamente en uso de las facultades que le concede la fracción VI del artículo 89, es decir, disponiendo de las fuerzas armadas para apagar la sublevación o trastorno interior de que se trate. Pero para tal fin, el Presidente de la República debería, también, de suspender los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte que obstaculicen esa tarea, en los términos del artículo 29 constitucional y no prestar esa protección sin hacerlo, pues de lo contrario se presentaría un estado de excepción *de facto*, que trastocaría gravemente el Estado de Derecho. Esto es precisamente lo que provoca la Ley de Seguridad Interior que se controvierte mediante esta demanda, al establecer la figura de las Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior completamente al margen de lo establecido en

el artículo 29 constitucional. Nuevamente, es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada ya superada por el estado actual que guarda el orden constitucional mexicano, indicó que 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...," (tesis: P.XXIX/96, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo III, marzo de 1996, página 350, Novena Época, 829511, tesis aislada (Constitucional). Como se ha indicado anteriormente, dado el estado actual del Derecho Constitucional mexicano, particularmente en razón de las reformas constitucionales a los artículos 21 y 29 constitucionales, se debe concluir que tal tesis ha quedado por completo "derogada".

Conforme al artículo 29 constitucional, puede, desde luego, presentarse alguna situación en la que la emergencia mencionada no se derive de una situación de conflicto armado, es decir, de perturbación de la paz, en cuyo caso, podrían suspenderse las garantías, pero no podría el Presidente echar mano de las Fuerzas Armadas, pues esa facultad sólo puede ejercerla para proteger la seguridad interior, término que no debe interpretarse como incluyente de conceptos distintos al caso de guerra interna, sublevación, revolución, conflicto armado, etc.

Lo anterior puede confirmarse mediante la lectura del Código de Justicia Militar, en el que se incluye lo que debe entenderse por delitos contra la seguridad interior. En los términos del Título Séptimo de dicho ordenamiento, solo la rebelión y la sedición son delitos contra la seguridad interior.

Con base en todo lo anterior, puede concluirse que el Ejecutivo Federal no debe de hacer uso de las fuerzas armadas para perseguir al crimen organizado o delincuentes que atenten contra la seguridad pública o la salud (mucho menos para perseguir delincuentes comunes) en el territorio de alguna entidad federativa. Solamente puede hacerlo cuando se presente un trastorno interior equivalente a un conflicto armado interno, al ser excitado por la propia entidad federativa en los términos del primer párrafo del artículo 119 constitucional, y procediendo a suspender las garantías en ese territorio, en los términos del artículo 29 del Código Supremo. Para los demás casos no constitutivos de una vulneración de la paz o seguridad interior a los que se refiere el primer párrafo del artículo 119 constitucional, podría la Federación, si así lo solicita la entidad federativa, utilizar otras fuerzas federales, pero no las fuerzas armadas. Hacerlo de otro modo es provocar una suspensión del Estado de Derecho, que es precisamente lo que provoca la Ley de Seguridad Interior que se controvierte

mediante esta demanda. Nuevamente, es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada ya superada por el estado actual que guarda el orden constitucional mexicano, en donde indicó que 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...," (tesis: P.XXIX/96, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo III, marzo de 1996, página 350, Novena Época, 829511, tesis aislada (Constitucional). Como se ha indicado anteriormente, dado el estado actual del Derecho Constitucional mexicano, particularmente en razón de las reformas constitucionales a los artículos 21 y 29 constitucionales, se debe concluir que tal tesis ha quedado por completo "derogada".

Consiguientemente, mediante esta demanda se solicita que ese Tribunal Constitucional aclare definitivamente que no es lo mismo "seguridad pública" que "seguridad interior", y que por lo tanto, la Fuerza Armada permanente no puede estar a disposición del ejecutivo para la realización de funciones de seguridad pública, y enmiende aquella conclusión a la que llegó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar los preceptos mencionados, como se ha señalado anteriormente al hacer

referencia a la sentencia derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96.

2) Artículo 21 constitucional y la regulación de la función de seguridad pública

A continuación se procede a analizar el contenido de la legislación constitucional y ordinaria vigente en materia de seguridad pública y seguridad interior propiamente dicha, con el fin de demostrar las primeras conclusiones descritas en las líneas anteriores.

El artículo 21 del Código Supremo, en la parte relevante para los efectos de esta demanda de controversia constitucional señala:

"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."

La evolución de las enmiendas constitucionales al precepto invocado, deben tomarse en cuenta para comprender su alcance actual y las razones que condujeron a la conclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 que se analizó anteriormente en la presente demanda.

Con posterioridad a la resolución mencionada, el artículo 21 constitucional ha sufrido tres enmiendas. La primera de ellas, del 20 de junio de 2005, resulta irrelevante para los efectos de esta demanda y se refiere al reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 resulta de la mayor importancia, pues conduce a la reformulación, sin que quepan más dudas, sobre la

naturaleza de la función de la seguridad pública que debe estar a cargo de instituciones de carácter civil. La más reciente reforma, del 29 de enero de 2016, solamente tuvo por objeto eliminar la referencia al Distrito Federal, dada la nueva naturaleza de la Capital de la Nación.

Así pues, el texto vigente aclara que la función de la seguridad pública "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." Además, para no dejar lugar a dudas, a pesar del punto y aparte, la Constitución habla de las "instituciones de seguridad pública" y no de "instituciones policiales", como lo hacía antes, lo que dio pie a la desafortunada confusión conceptual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Ahora, al referirse a "instituciones de seguridad pública", no queda la menor duda que pretende indicar que la función de la "seguridad pública" corresponde a las "instituciones de seguridad pública", de carácter civil,

aclara a continuación, para excluir a cualesquiera otras instituciones no civiles, como las Fuerzas Armadas que son militares y no civiles.

El artículo 21 contiene diversos conceptos de tremenda importancia para poder demostrar la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior.

En primer lugar, el señalamiento categórico de que la función de la seguridad pública corresponde al Estado, sea a nivel federal, estatal o municipal, según corresponda a las órbitas competenciales respectivas. Esto resulta sumamente importante, dado que el precepto en comentario, al referirse a las respectivas competencias, lo hace en congruencia con el principio señalado en el artículo 40 que establece que el Estado mexicano se constituye como una república federal, es decir, que lo que le corresponde hacer al municipio lo tiene que hacer el municipio, y no la entidad federativa (artículo 115), lo que le corresponde a los estados, lo deben hacer los estados y no la federación (artículo 124 constitucional). No debe haber, por lo tanto, interferencia entre las funciones que realice uno u otro, so riesgo de afectar sensiblemente el verdadero sentido de un pacto federal. En este mismo sentido se pronuncia claramente el artículo 41 constitucional al decir que "El pueblo ejerce su

soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal." En el mismo sentido, el artículo 124 del Código Supremo establece lo siguiente "[l]as facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias". Es decir, como se demuestra en el presente curso, conforme a la Ley de Seguridad Interior las fuerzas federales y las Fuerzas Armadas invaden lo que debe entenderse reservado a las entidades federativas en los ámbitos de sus competencias. El principio de respeto al pacto federal resulta de tremenda importancia, sobre todo cuando se intenta comprender el problema de la "coordinación" en materia de seguridad pública, tema fundamental en este contexto.

Como se demostrará con mayor detalle más adelante en este escrito al hacerse el estudio detallado de cada uno de los preceptos de la Ley de Seguridad Interior, dicha ley en realidad es una "ley general", pues establece diversas bases de coordinación en la mal llamada seguridad interior. En la

actualidad, con la aclaración hecha por el artículo 21 en el sentido de que las funciones de seguridad pública no pueden ser realizadas más que por instituciones de carácter civil, resulta inconstitucional que una ley que pretenda regular una mal llamada seguridad interior y le asigne funciones a las Fuerzas Armadas que consisten actividades que caen dentro de aquellas que, según el artículo 21 constitucional, comprenden la función de la seguridad pública. Cuando en esta demanda se haga referencia a las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad pública, se comprobará la inconstitucionalidad de esta ley, por ser en realidad una ley general que atribuye funciones de seguridad pública a las fuerzas armadas, contraviniendo no solamente el artículo 73 constitucional, sino, flagrantemente, también al artículo 21 antes transcrito en su parte conducente.

Enseguida, el artículo 21 constitucional indica que la función de la seguridad pública 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. Como se demuestra más adelante, el "crimen organizado" o asociación delictuosa es un delito o crimen, que cae dentro de la hipótesis del artículo 21 constitucional y corresponde perseguir a las instituciones de seguridad pública y

no a las fuerzas armadas. Caso distinto es el de los delitos de sedición y rebelión, que si bien son delitos, éstos constituyen un atentado a la seguridad interior de la nación propiamente dicha, como ya se ha dicho anteriormente en esta demanda, y se abundará más adelante, por lo cual, conforme al artículo 89, fracción VI, como *lex specialis*, puede ser "combatido" por las Fuerzas Armadas, por constituir un quebrantamiento de la paz en sentido estricto. Es decir, dichos "delitos" constituyen la existencia de un conflicto armado interno o guerra interna, y por lo tanto, ausencia de "paz", y por ello caen dentro del supuesto normativo del artículo 89, fracción VI. No así los demás crímenes, por graves y peligrosos que sean, que caen dentro del supuesto normativo del artículo 21 constitucional.

El artículo 21 constitucional, además, señala que "[l]a 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."

Lo indicado por el precepto legal antes citado parecería innecesario, sobre todo por lo que se refiere a la actuación con respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, particularmente en razón de lo previsto por el artículo 1°

constitucional, en el que se establece con claridad que todas las autoridades del país deben de respetar los derechos humanos. Sin embargo, no sobra, y en realidad abona, esta disposición en el contexto de la actuación de las autoridades encargadas de la función de la seguridad pública, en oposición a la actuación que las fuerzas armadas deben de realizar para combatir actos contrarios a la seguridad interior de la nación en estricto sentido.

En efecto, la función de la seguridad pública debe realizarse con estricto respeto a los derechos humanos, para lo cual será necesario que se ajusten a los principios reconocidos en materia de uso legítimo de la fuerza.

En efecto, el principio fundamental respecto del uso legítimo de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley consiste en que el uso de la fuerza y de las armas debe ser considerado como el último recurso, y que antes de recurrir a dichos medios, debe de intentarse someter a la persona que se pretende detener mediante medios no violentos. Esa es la base de la actuación de las instituciones de seguridad pública en su labor de prevención, investigación y persecución de los delitos.

Caso muy distinto es el de la función, o misión fundamental de las fuerzas armadas, que es el combate. Por combate debe entenderse, precisamente la acción realizada para enfrentar el ataque de un ejército enemigo o de quienes se han levantado en armas cometiendo los delitos de rebelión o sedición. Es decir, en tales casos, deja de haber paz y se presenta una situación de conflicto armado. Si el conflicto armado fuere para enfrentar un ejército de una potencia extranjera, sería de carácter internacional, y si lo fuere para combatir actos de rebelión o sedición, se trataría de un conflicto armado interno. La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas que se analizará después, comprueba lo anterior. En ese caso, las normas protectoras de los derechos humanos, es decir el Derecho de los Derechos Humanos, deja de ser aplicable, por lo que se requiere suspender los derechos conforme al artículo 29 constitucional y debe entrar en funcionamiento el anteriormente llamado "Derecho de la Guerra", hoy conocido como "Derecho Humanitario". El Derecho Internacional Humanitario, en efecto, tiene como función regular la actuación de las fuerzas armadas que se enfrentan en un conflicto armado, ya sea de carácter internacional (Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977 del que México es parte) o de carácter

interno (Protocolo II de los Convenios de Ginebra, del que México no es parte). Las Fuerzas Armadas, al realizar su misión de combate, deben de respetar ciertas reglas, pero desde luego, éstas no consisten en utilizar la fuerza como si fueran instituciones de seguridad pública. El uso de la fuerza y de las armas en un combate derivado de un conflicto armado, sea internacional o interno, no es el último, sino el primer recurso, y el objetivo buscado es derrotar al enemigo a la mayor brevedad posible, mientras que el objetivo buscado por los agentes de seguridad pública es muy distinto; consiste en primer lugar, en prevenir el delito, y en caso de que dicho objetivo no se logre, en investigar, perseguir, detener y sancionar a la persona que haya sido hallada responsable después de haber sido juzgada con pleno respeto al debido proceso legal. En tal virtud, la función de la seguridad pública busca detener, mientras que la actuación de las fuerzas armadas involucradas en combate, buscan lograr la victoria derrotando al ejército enemigo.

No obstante de que México no es parte en el Protocolo II de los Convenios de Ginebra, las normas contenidas en dicho tratado internacional son *per se* consideradas parte del derecho internacional consuetudinario, que México está obligado a cumplir. Además, de acuerdo con diversas sentencias de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, que las autoridades mexicanas están obligadas a cumplir, de acuerdo con lo señalado por la resolución derivada de la Contradicción de Tesis 293/2011 emitida por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo dicho anteriormente queda corroborado, como se comprobará líneas adelante.

Pretender que las Fuerzas Armadas, al realizar su misión de combate "respeten los derechos humanos", es decir, utilicen la fuerza y las armas como último recurso, resulta absolutamente contrario a su naturaleza, por lo que es natural que no deban de participar en labores de seguridad pública.

Las Fuerzas Armadas deben estar entrenadas para el combate. Pretender instruir las para que utilicen la fuerza como un último recurso es desnaturalizarlas, y de hecho, provocaría que no se encuentren debidamente entrenadas y capacitadas para el combate, en caso de ser necesario, de acuerdo al artículo 89, fracción VI, y conforme al artículo 129 constitucionales. El artículo 129 constitucional, interpretado a *contrario sensu*, da a entender que, en tiempos de conflicto armado, ya sea internacional o interno, las fuerzas armadas deben de salir de sus cuarteles para combatir a quienes atenten contra la seguridad interior o exterior de la nación, y lograr la victoria

lo antes posible. Eso, desde luego, no es correspondiente con la función de la seguridad pública.

- i. Pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos sobre la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública

Todo lo anterior es congruente con la necesidad, y en realidad exigencia, de que en caso de que las Fuerzas Armadas se vean en la necesidad de entrar en combate, se suspendan los derechos para hacer frente a tal emergencia, en los términos del artículo 29 constitucional, y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Más aún, lo anterior también es perfectamente consistente con lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Zambrano Vélez vs. Ecuador del año 2007, en el que se analizó la ley de seguridad de Ecuador y en el que se consideró la justificación o no de la suspensión de derechos y garantías en el contexto de la persecución del crimen organizado, específicamente de grupos de narcotraficantes. La Corte Interamericana concluyó que Ecuador había violado el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por no darse

los supuestos ahí previstos para justificar la suspensión de derechos. Ello quiere decir que incluso dentro del contexto de la persecución del crimen organizado, el derecho de los derechos humanos debe de mantenerse vigente y en operación. Caso distinto, desde luego, es en el supuesto de conflictos armados, sean de carácter internacional o interno. En tal sentido, si para la persecución del crimen organizado no deben de suspenderse derechos, se sigue que para tal función deben participar solamente instituciones entrenadas en el uso de la fuerza como último recurso, con el fin de respetar los derechos humanos de las personas que pretendan detenerse para ser procesadas conforme a los principios del debido proceso legal, y en su caso, sancionadas.

Sobre los argumentos anteriores, a continuación se transcriben algunos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que respaldan lo hasta aquí dicho:

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
CASO ZAMBRANO VÉLEZ Y OTROS VS. ECUADOR
SENTENCIA DE 4 DE JULIO DE 2007

(Fondo, Reparaciones y Costas)

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". 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", 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[.]

52. La Corte estima que, una vez determinada una intervención militar con tan amplios alcances y en función de

objetivos a su vez tan amplios y difusos, la suspensión de garantías que en efecto operó en este caso, y que el Estado reconoció al allanarse a la alegada violación del artículo 27 de la Convención, sobrepasó la facultad reconocida a los Estados por la Convención en el primer inciso de esta disposición. Si bien los hechos del caso refieren únicamente a la aplicación del Decreto No. 86 mencionado, y a este contexto se limita este Tribunal, es fundamental recordar que la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia, "en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación", y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común. La Corte valora positivamente la manifestación del Estado en el sentido de que se encuentra "frente a un proceso [...] de democratizar [...] el régimen de excepción, [el cual] va a ser debidamente regulado y estrictamente monitoreado [...] en la próxima Asamblea Constituyente que está por conformarse en el Ecuador [...para que se] restrinja[...] el uso indiscriminado que en ciertas ocasiones se puede dar del estado de excepción, de esa facultad que tiene el Poder Ejecutivo para decretar un estado de emergencia".

96. La Corte observa que la amenaza "delincuencial", "subversiva" o "terrorista" invocada por el Estado como justificación de las acciones desarrolladas puede ciertamente

constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos. Sin embargo, la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción. Las condiciones del país, sin importar qué tan difíciles sean, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ese tratado, que subsisten particularmente en casos como el presente. Es necesario insistir que, sin importar las condiciones de cada Estado, existe una prohibición absoluta de la tortura, de las desapariciones forzadas de personas y de las ejecuciones sumarias y extrajudiciales, prohibición que constituye una norma inderogable de Derecho Internacional.

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)

81. Los hechos del presente caso se producen en un contexto de importante presencia militar en el estado de Guerrero en los años 90, como respuesta estatal al narcotráfico y a grupos armados como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR). Dicha respuesta consistió en el despliegue de fuerzas

armadas en los estados en los cuales operaban estos grupos y donde se desarrollaban actividades de narcotráfico. Por esta razón, y teniendo en cuenta algunas de las controversias entre las partes, el Tribunal considera relevante precisar algunos alcances de las obligaciones convencionales en este tipo de circunstancias.

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 civiles, 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".

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". 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 común.

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 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.

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, 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.

De la simple lectura de los párrafos anteriores, contenidos en sentencias de la Corte Interamericana y que por lo tanto resultan obligatorias para todas las autoridades de México, incluyendo al poder legislativo, se desprende la incompatibilidad de la Ley de Seguridad Interior con las Convención Americana sobre Derechos Humanos tal y como su intérprete último las explica.

Como se dijo anteriormente, las funciones de cuerpos de seguridad pública son radicalmente distintas que las de las fuerzas armadas. La Corte Interamericana así lo ha confirmado, por lo que pretender que las Fuerzas Armadas se comporten como policías, es desnaturalizarlas e ir en contra de la

Constitución, de su Ley Orgánica y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

A continuación se incluye otro pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

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."

En el mismo sentido se han pronunciado diversos organismos e instancias internacionales de derechos humanos que han revisado la situación en México en diversas oportunidades.

Así, por ejemplo, en tal dirección se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

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 interno¹.

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

¹ CIDH, Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala, 2003, párrafo 113.

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 humanos².

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

² CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela, 2003*, capítulo III, "Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad", párrafo 272.

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'³.

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'.⁴

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

³ Corte I.D.H., *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párrafo 78

⁴ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 403.

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',⁵ 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'⁶."

⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 8/03, de 29 de marzo de 2003.

⁶ 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

Por su parte, diversas instancias internacionales de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano se han pronunciado en la forma en la que se indica en el siguiente resumen esquemático:

| 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</p> | 1998 | Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) |

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>>.

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <p>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> | | |
| <p>INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO 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 [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 Mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, y</p> | 2003 | Informe de la OACNUDH México ONU-DH |

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <p>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>INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL 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 El Relator Especial observa la participación de las fuerzas armadas y el personal de seguridad privada en la gestión de los migrantes,</p> | <p>2009</p> | <p>Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de la ONU</p> |

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------|
| <p>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>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> | 2009 | Consejo de Derechos Humanos de la ONU |
| <p>OBSERVACIONES FINALES SOBRE EL EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 40 DEL PACTO</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</p> | 2010 | Comité de Derechos Humanos de la ONU |

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------------------------------|
| <p>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>OBSERVACIONES FINALES DE LOS INFORMES PERIÓDICOS QUINTO Y SEXTO COMBINADOS DE MÉXICO, ADOPTADA POR EL COMITÉ EN SU 49° PERÍODO DE SESIONES [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> | 2012 | Comité contra la Tortura de la ONU |
| <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 Seguridad pública en línea con los derechos humanos: Complementar los esfuerzos ya</p> | 2016 | Alto Comisionado ONU-DH |

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------|
| <p>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> | | |
| <p>SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO 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 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) |

Respecto a lo anterior, las recomendaciones formuladas a México por dichas instancias se citan a continuación:

| |
|----------------------------------------------------------------|
| CIDH. Informe sobre la situación de derechos humanos en México |
|----------------------------------------------------------------|

| (después de su visita <i>in loco</i> 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.</p> <p>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,</p> | <p>La CIDH enfatiza enérgicamente que la seguridad y el orden interno deberán ser "competencia</p> |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>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>exclusiva de cuerpos policiales civiles debidamente organizados y capacitados, y no así de fuerzas armadas militares". (Párrafo 49)</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| <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</p> | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Declaración al término de su visita, 7 de octubre de 2015.</p> | |
| <p>Recomendaciones finales: Marzo de 2016</p> | |
| 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</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>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>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> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, visita a México. A/HRC/26/36/Add.1</p> | |
| <p>28 de abril de 2014</p> | |
| <p>Diagnóstico</p> | <p>Recomendación</p> |
| <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. [...] 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) 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). Deberían adoptarse todas las medidas necesarias, con efecto</p> |

| | |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares. (Párrafo 103) |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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 |
| La militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32.000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles. 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) | La militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32.000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles. 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) |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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 |
| 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 | 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) |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| 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) | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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 | |
| Diagnóstico | Recomendación |
| <p>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)</p> <p>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 la CNDH relacionadas con la SEDENA. (Párrafo 25)</p> | <p>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)</p> |

ALTO COMISIONADO ONU NOTICIAS 2017

"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.'" ⁷

INFORME DE RELATOR ESPECIAL SOBRE SITUACIÓN DE DDHH DE
INDÍGENAS

"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,

⁷ CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Seguridad Interior, 19 de enero de 2018, p. 178; 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-a-lestado-mexicano-combatir-causas-reales-violencia-violaciones-derechos-humanos-eimpunidad/>

los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas iniciales siempre que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión.”⁸

“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.’”⁹

⁸ CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Seguridad Interior, 19 de enero de 2018, pp. 277-278; 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.

⁹ CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Seguridad Interior,

"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."¹⁰

"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

19 de enero de 2018, p. 278; 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.

¹⁰ CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Seguridad Interior, 19 de enero de 2018, p. 278; 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.

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.”¹¹

- ii. Las misiones de las fuerzas armadas a la luz de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Armada de México

Todo lo anterior resulta congruente con las disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

En el Artículo 1° de dicha ley, se confirma con toda claridad que a quien está confiada la seguridad interior de la Nación es al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. El artículo 1° se encuentra ubicado dentro del título primero, denominado de las "Misiones Generales", y reza:

¹¹ CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Seguridad Interior, 19 de enero de 2018, p. 278; 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.

"El ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas."

El artículo anterior confirma lo que se ha venido argumentando a la luz de los preceptos constitucionales. Las fuerzas armadas tienen como misión la garantía de la seguridad interior y la defensa exterior del país, en los términos del artículo 89, fracción VI, de la Constitución. El artículo 1° de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que se ha transcrito así lo prevé en sus dos primeras fracciones. Por defensa exterior se debe entender la referencia a la Misión prevista en la Fracción I, y la Fracción II se refiere

explícitamente a la seguridad interior. No prevé esta norma que las fuerzas armadas tengan como misión el garantizar la seguridad pública ni llevar a cabo las funciones que describe el artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior, que aunque las llame "seguridad interior", no lo son, sino que se refieren a cuestiones que invaden la función de seguridad pública. Función ésta que le corresponde a las instituciones de seguridad pública, a la luz del artículo 21 constitucional vigente.

Ninguna de dichas funciones son funciones de seguridad pública. En todo caso, se refieren, entre otros casos, a los trastornos interiores a los que se hacen referencia en el artículo 119 de la Constitución, que pueden consistir en desastres como terremotos, tornados, erupciones volcánicas, y casos similares, pero de ningún modo podemos decir que un desastre, en los términos de la fracción V del artículo que estamos comentando, sea una mala situación de seguridad pública que permita afirmar que una de las misiones del ejército sea la persecución de delincuentes, organizados o no.

Así pues, en los términos de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución, es el Presidente el que puede echar mano del ejército para garantizar la seguridad interior y defender al país del exterior, y así lo confirma el artículo 2° de esta ley

cuando dice que "las misiones enunciadas, podrán realizarlas el ejército y la fuerza aérea, por sí 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."

Cuando este artículo hace referencia a que estas misiones las puede realizar en forma conjunta con otras dependencias federales, estatales o municipales, no se está refiriendo a la coordinación en materia de seguridad pública a la que se refiere el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución, pues se refiere a "estas misiones", es decir, las previstas en el artículo 1°, en el que nunca se incluye a la seguridad pública. Sería un error pensar que por esta referencia contenida en el artículo 2° de la ley que se comenta, el legislador estuviere permitiendo que la misión de seguridad interior y defensa exterior de la nación la pueden realizar otras dependencias federales o las autoridades estatales o municipales. Esto no es así. Esas misiones las debe ejercer el ejército y demás Fuerzas Armadas, según lo afirma el artículo 2° en comento, solamente "conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales", es decir, con apego al artículo 89, fracción VI.

Resulta sumamente importante lo que dispone el artículo 4 de la ley bajo análisis, pues ahí se prevé:

"El ejército y fuerza aérea mexicanos están integrados por:

I. Los mexicanos que prestan sus servicios en las instituciones armadas de tierra y aire, sujetos a las leyes y reglamentos militares;"

Es decir, los miembros del ejército no deben estar sujetos a las leyes y reglamentos relativos a las instituciones de seguridad pública, sino exclusivamente a los militares. Esto mismo se confirma en el artículo 7 de la misma ley cuando dispone categóricamente: "Los mexicanos que integran el servicio militar nacional, durante su permanencia en el activo de las fuerzas armadas, quedarán sujetos a las leyes, reglamentos y disposiciones militares." Igualmente, el artículo 132 reitera lo anterior.

Los soldados, a diferencia de los policías, son entrenados para el combate y no para la seguridad civil. El soldado lucha, pelea, combate para vencer al enemigo, como lo afirma la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El policía debe evitar el uso de la fuerza en la medida de lo posible; debe evitar el uso de medios violentos en la medida de lo necesario. El soldado

por el contrario, debe ser combativo para acabar con el enemigo cuando esté en pie de guerra. La ley que se está comentando así lo confirma:

"Artículo 53. El ejército y fuerza aérea mexicanos desarrollan sus acciones de defensa nacional en forma conjunta y se mantienen unidas en una sola dependencia.

Está compuesta por: unidades de combate, unidades de los servicios, cuerpos especiales, cuerpos de defensas rurales y establecimientos de educación militar."

"Artículo 54. El ejército mexicano se compone de Unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres y está constituido por Armas y Servicios."

"Artículo 55. Las Armas son los componentes del Ejército Mexicano cuya misión principal es el combate, el que será ejecutado por cada una de ellas en función de como combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo."

"Artículo 134. Son Militares de Arma, los que técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de Unidades de Combate; su carrera es profesional y permanente. Para los efectos de esta Ley, en

la Fuerza Aérea, los Pilotos Aviadores pertenecen a esta clase."

Como se ve, el Ejército está compuesto por armas y servicios. Son precisamente los militares de arma los componentes que están siendo utilizados indebidamente para labores que les son ajenas, y que la ley que se impugna pretende perpetuar, pues "su misión principal es el combate". Esto quiere decir que, de acuerdo con esta ley, las armas pueden tener algunas actividades accesorias, no principales, de las mencionadas en el artículo 1º, en sus fracciones III y siguientes, pero que no se refieren a actividades propias de la función de seguridad pública tal y como queda enmarcada en el artículo 21 constitucional. Su función principal es el combate en caso que sea necesario éste en caso de guerra interna (vulneración de la seguridad interior propiamente dicha, y no la pseudo seguridad interior definida en el artículo 2 de la ley que se controvierte); o con una potencia extranjera, es decir, seguridad interior propiamente dicha o defensa exterior, que es lo que constituye la defensa nacional. Accesoriamente pueden las armas desarrollar otras misiones, de las listadas a partir de la fracción III del artículo 1º, pero de ninguna manera pueden destinarse a la prestación de servicios consistentes en salvaguardar la seguridad pública, función ésta que le

corresponde a las instituciones de seguridad pública que deben ser de carácter civil.

Cuestionamientos similares pueden hacerse respecto de varias de las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de la Armada de México, y que resultan relevantes para los efectos que nos proponemos, dado que la Armada está siendo utilizada para los fines que equivocadamente también se está utilizando al Ejército.

El artículo 1° de la mencionada ley establece:

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.

Lo señalado es perfectamente congruente con la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea. Esta ley, al igual que la anterior, hacen referencia a defensa exterior y a la salvaguardia de la seguridad interior. Pero al referirse a la seguridad interior debe entenderse a ésta en sentido propio, en sentido estricto y no en el ambiguo e inconstitucional sentido

que pretende darle la ley que se controvierte. La Ley Orgánica de la Armada de México nunca hace referencia a la seguridad pública, pues esta función no pueden ni deben realizarla los marinos, a la luz de lo previsto por el artículo 21 constitucional, que establece que las instituciones de seguridad pública, encargadas de la función de seguridad pública, son de carácter civil. Es por ello que el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México no hace referencia a labores que pudieran invadir las funciones de seguridad pública. Por ello, el artículo 3, al establecer que sus atribuciones las podrá desempeñar en coordinación con el Ejército y otras dependencias del gobierno, siempre bajo el mando supremo y nunca por sí y ante sí, como equivocadamente e inconstitucionalmente lo señala el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior que se controvierte por medio de esta demanda. Del mismo modo, cuando el artículo 6, fracción I, de la Ley Orgánica de la Armada de México hace referencia a la fracción VI del artículo 89 constitucional, debe entenderse al concepto de "seguridad interior" en sentido estricto, es decir, para combatir sediciones y rebeliones, mas no para realizar funciones que invaden la función de seguridad pública, bajo una pseudo-seguridad interior como la que pretende definir el artículo 2 de la Ley que se controvierte.

Con base en todo lo anterior se infiere necesariamente la incompatibilidad de las funciones de seguridad pública y la misión principal de las fuerzas armadas que es el combate, tal y como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al aseverar 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, como se ha señalado anteriormente en este ocurso.

iii. Análisis del artículo 21 constitucional a la luz de la las leyes federales en materia de seguridad pública y de la Ley de Seguridad Pública del estado de Chihuahua

Es por ello que resulta necesario revisar el marco legal mexicano y el aplicable en el Estado de Chihuahua, en materia de seguridad pública, para demostrar posteriormente la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la ley que se controvierte mediante esta demanda, al asignarle a las Fuerzas Armadas funciones que no les corresponden constitucionalmente y que, además, las desnaturalizan.

En primer lugar se hará referencia a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Esta Ley tiene su base constitucional en el artículo 21 de la Constitución Federal, que establece que la federación, las entidades federativas y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública. Asimismo, es base constitucional de esta ley el artículo 73, relativo a las facultades del poder legislativo federal, que en la fracción XXIII, dispone: expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, en materia de seguridad pública.

El artículo 21 constitucional fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994, y primera ley reglamentaria del mismo, la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, se promulga mediante decreto presidencial expedido el 8 de diciembre de 1995.

La Ley que establece las bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública fue abrogada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, y reformada en diversas ocasiones, siendo la más reciente la publicada el 17 de junio de 2016. Esta ley vino a reglamentar el nuevo contenido del

artículo 21 constitucional reformado en 2008, en el que se señala con precisión que las instituciones de seguridad pública son de carácter civil y se delimita lo que comprende la función de la seguridad pública.

Así pues, el artículo 2o de esta Ley replica lo que el artículo 21 constitucional indica en relación con lo que comprende la función de la seguridad pública; es decir la prevención de los delitos, su sanción, la investigación y persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado. Este mismo precepto además resalta que la función de la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Es decir, este precepto es congruente con la función de seguridad pública, y no con el combate que deben realizar las fuerzas armadas en aplicación de su misión principal. Las instituciones de seguridad pública deben salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos, lo que implica que para realizar dicha función, deben de atender los principios relativos al uso legítimo de la fuerza, a los que ya nos hemos referido y a los que se hará referencia con mayor detalle más adelante al hacer alusión a las disposiciones que en esta materia se encuentran vigentes en el Estado de Chihuahua.

Esto resulta completamente incongruente con el entrenamiento que reciben las fuerzas armadas para el desempeño eficaz de su misión principal, que es el combate, y no el uso de la fuerza en la forma y límites que deben de cumplir las instituciones de seguridad pública.

El segundo párrafo del artículo 2° de la ley que se comenta, establece además que el Estado deberá desarrollar políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral. Esto es parte integrante de la función de seguridad pública, que debe estar a cargo exclusivamente de las instituciones de seguridad pública, que de acuerdo con el artículo 21 constitucional, deben de ser de carácter civil. Es por ello que asignarle funciones a las fuerzas armadas en materia de inteligencia e investigación de delitos, resulta inconstitucional, por lo que la ley que se controvierte mediante la presente demanda, resulta inválida en tal aspecto, por ser violatoria del artículo 21 constitucional en su conjunto, pero particularmente en su primera parte.

El artículo 3 de la ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública hace referencia a la función de la seguridad pública que se debe de realizar por las instituciones policiales, de procuración de justicia, las encargadas de

aplicar las infracciones administrativas, las de supervisión de medidas cautelares, de supervisión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas. En ningún lado el artículo 3 de la ley que se comenta, hace referencia a las fuerzas armadas, lo que resulta congruente con el artículo 21 constitucional. La Ley de Seguridad Interior, que se combate mediante la presente demanda de controversia constitucional, es incongruente con lo previsto en el artículo 3 de la ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y viola al artículo 21 constitucional, pues hace intervenir a las fuerzas armadas en las funciones señaladas por el artículo 3 de la ley que se comenta.

En este mismo sentido se dirige el artículo 6 de la ley que se comenta, pues insiste en que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil y que su actuación debe regirse con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución.

En esta misma dirección se conduce el título Tercero, Capítulo I de esta ley. El artículo 40 establece nuevamente que 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 deben sujetar a diversas obligaciones señaladas en el mismo precepto, muchas de las cuales insisten en los límites relacionados con el uso de la fuerza. Así, por ejemplo, la fracción I reitera que deben conducirse con respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, la fracción V se refiere a la obligación de abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura, la fracción VI establece la obligación de observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario. De manera por demás relevante, la fracción IX establece la obligación de velar por la vida y la integridad física de las personas detenidas. Esta es una de las funciones propias de las instituciones de seguridad pública, y que resultan incompatibles con la misión especial de las Fuerzas Armadas que es el combate. Las Fuerzas Armadas, al realizar su misión de combate, deben intentar derrotar al enemigo en el menor tiempo posible, incluso recurriendo al uso de las armas con el fin de privar de la vida a los integrantes del ejército enemigo. Pretender entrenar e instruir a las fuerzas armadas en el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden a las instituciones de seguridad pública, constituye su desnaturalización y desgaste indebido, pues esto implicaría que no se encontrarían debidamente entrenadas y dispuestas para desempeñar su misión

primordial que es el combate, cuando fuere necesario; es decir, en caso de una invasión por parte de un ejército extranjero, o en casos de rebelión y sedición, que implicaría una vulneración de la seguridad interior en estricto sentido y propiamente dicha.

Las disposiciones de esta ley en relación con la carrera policial y su profesionalización, contenidas a partir del artículo 78, resultan absolutamente incompatibles con aquellas relacionadas con el servicio de carrera militar previsto en las Leyes Orgánicas de las Fuerzas Armadas a las que ya se ha hecho referencia.

Como se ha señalado, insistir en que las Fuerzas Armadas se comporten de conformidad con el principio de respeto a los derechos humanos, implicaría que estas deben de conducirse de conformidad con las reglas relativas al uso legítimo de la fuerza en materia de seguridad ciudadana, lo que es incompatible con su misión primordial que es el combate, y que como se ha dicho, y lo ha dicho la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, consiste en intentar derrotar al enemigo y no la protección y control de civiles.

Es por ello, que resulta incongruente que en esta ley se haya repetido el error de su predecesora, en el sentido de

integrar al Consejo Nacional de Seguridad Pública, a dependencias militares como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, como lo establecen las fracciones III y IV del artículo 12 de la ley que se comenta.

iv. Pronunciamientos de la Corte Interamericana sobre el uso legítimo de la fuerza y su incompatibilidad con las misiones de las Fuerzas Armadas

Para demostrar la incompatibilidad de las funciones de los efectivos de las instituciones de seguridad pública y los efectivos de las fuerzas armadas, es necesario describir los elementos que constituyen el uso legítimo de la fuerza de acuerdo con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, por la relevancia que tiene para el estado de Chihuahua, en particular lo que al respecto prevé la Ley de Seguridad Pública de Chihuahua.

La Corte Interamericana de derechos Humanos 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.¹²

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos se pronunció en su Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México del año 2015, sobre el uso de las fuerzas armadas en México, pues consideró que "en los últimos años han tenido lugar incidentes trágicos de violencia con participación de agentes del Estado"¹³ y que "[e]stas situaciones requieren la revisión del uso de la fuerza en México en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. Asimismo, requiere 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".¹⁴

(I) Legalidad: implica que el empleo de la fuerza "debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un

¹² 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.

¹³ 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>>

¹⁴ *Ibidem*.

marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación.”¹⁵

(II) Absoluta necesidad: significa que “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.”¹⁶ 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”.¹⁷

Para determinar cuándo el uso de la fuerza es absolutamente necesario, se requiere “verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger”¹⁸. La Corte

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de Diciembre de 2009, Párr. 116

¹⁸ 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

Interamericana 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".¹⁹

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-.²⁰

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?

¹⁹ 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; Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 85 y TEDH, Caso Kakoulli v. Turquía, supra, párr. 108.

²⁰ CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Seguridad Interior, 19 de enero de 2018, pp. 122-123.

- 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.

En contraste, el artículo 4, fracción X, de la Ley de Seguridad Interior, 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 la situación que pretende proteger.²¹

(III) Proporcionalidad: requiere que "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

²¹ CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Seguridad Interior, 19 de enero de 2018, p. 116.

y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.”²²

(IV) Rendición de cuentas: de conformidad con el Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México del año 2015 de la Comisión Interamericana, que añade este cuarto principio, y con el 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".²³

Lo anterior implica no sólo que los agentes de seguridad pública 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 un orden respecto al uso de la fuerza y las armas de fuego, o bien, que fueron los encargados de planear y preparar las operaciones

²² 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; ACNUDH, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención de Delito y Tratamiento del Delincuente, de 1990, Principios No. 2, 4, 5 y 9;

²³ ACNUDH, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención de Delito y Tratamiento del Delincuente, de 1990, Principio No. 7.

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.²⁴

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.²⁵

v. Congruencia de la Ley de Seguridad Pública del estado de Chihuahua con los estándares internacionales

Los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas se entienden como el respeto a los derechos humanos conforme al artículo 21 de la

²⁴ CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Seguridad Interior, 19 de enero de 2018, pp. 123.

²⁵ CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Seguridad Interior, 19 de enero de 2018, pp. 119.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En cumplimiento al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Seguridad Pública de Chihuahua establece lo siguiente:

“Artículo 277. Las Instituciones Policiales del Estado y de los municipios, en su respectivo ámbito de competencia, expedirán los manuales que contendrán los procedimientos de actuación para el uso de la fuerza pública.

Artículo 278. En el desempeño de sus funciones, los Integrantes de las Instituciones Policiales [...] Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no aseguren en modo alguno el resultado previsto.”

Artículo 279. Para el empleo de las armas de fuego, los Integrantes de las Instituciones Policiales [...] deberán observar lo siguiente: [...] En todo caso se tendrá en cuenta que el empleo de armas de fuego debe basarse en el mínimo necesario, dirigido y controlado en todo momento por quien ejerza el mando.

Artículo 281. Los Integrantes de las Instituciones Policiales, en el ejercicio de sus funciones, podrán hacer uso de sus armas en forma racional y proporcional para asegurar la

defensa oportuna de las personas o derechos de terceros o de los propios.

Artículo 289. En caso de que los Integrantes de las Instituciones Policiales hagan uso de la fuerza pública contraviniendo los principios, criterios, bases y condiciones previstos en esta Ley y demás disposiciones aplicables, se les sujetará a procedimiento disciplinario en los términos de esta Ley." ²⁶

vi. La división de competencias en cuanto a la función de seguridad pública a la luz de los artículos 21, 40, 41, 115, fracción VII, 119 y 124 constitucionales

Como se ha dicho, el artículo 21 constitucional establece que la función de la seguridad pública corresponde a la Federación, las entidades federativas y los municipios. Este precepto debe entenderse en el sentido de que cada nivel de gobierno deberá ejercer dicha función dentro del ámbito de sus competencias. Así, en una interpretación armónica del artículo 21 con los artículos 40 y 41, así como del artículo 115, fracción VII y del artículo 124 de la Constitución, debe entenderse que lo que le

²⁶ Congreso del Estado de Chihuahua, Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 12 de octubre de 2013.

corresponde al municipio lo debe de realizar el municipio y no la entidad federativa, y lo que le corresponde a la entidad federativa, debe realizarlo ésta, y no la Federación. Los artículos 40 y 41 hacen referencia al régimen interior de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como de la competencia de la Federación. El artículo 115, fracción VII, por su parte, establece que la policía preventiva estará al mando del Presidente Municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado, y que deberá acatar las órdenes del Gobernador del Estado cuando éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público algún caso. En el mismo sentido, el artículo 124 del Código Supremo establece lo siguiente "[l]as facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias". Es decir, como se demuestra en el presente ocurso, las fuerzas federales y las fuerzas armadas invaden lo que debe entenderse reservado a las entidades federativas en los ámbitos de sus competencias.

Lo previsto por la fracción VII del artículo 115 es equivalente a lo señalado por el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, con ciertas diferencias importantes.

En primer lugar, lo relevante en este sentido es que la función de seguridad pública que corresponda al ámbito municipal debe realizarlo la policía preventiva del municipio, y que el Gobernador del Estado no puede intervenir girando instrucciones a la policía preventiva de los municipios, más que cuando lo juzgue que existe un caso de fuerza mayor o de alteración grave del orden público, lo que desde luego deberá fundar y motivar en los términos de los artículos 14 y 16 del propio Código supremo.

En el caso del artículo 119, primer párrafo, la Federación no puede intervenir para la defensa de la entidad federativa en caso de sublevación o trastorno interior, si no es excitada por la propia entidad federativa, mientras que el gobernador de una entidad federativa puede girar instrucciones a la policía preventiva municipal, sin necesidad de que el municipio se lo pida; basta con que el gobernador considere que un caso lo amerita, por juzgarlo como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Así pues, la división de ámbitos competenciales en el ejercicio de la función de la seguridad pública debe ser respetada, con el fin de evitar invasiones indebidas entre un nivel de gobierno y otro; sobre todo para evitar la invasión de la federación en los ámbitos competenciales de las entidades

federativas y de los municipios. Por tal motivo, el artículo 124 del Código Supremo establece lo siguiente "[l]as facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias".

La Ley de Seguridad Interior, al permitir que las Fuerzas Federales e incluso las Fuerzas Armadas, puedan actuar "por sí" en cualquier parte del territorio nacional respecto del cual se haya emitido una "Declaratoria de Protección de Seguridad Interior" (artículo 11, primero y segundo párrafos, artículo 12, artículo 14, fracción III y último párrafo, artículo 16, último párrafo, artículo 23 y artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior), violentan, por lo tanto, los dispositivos constitucionales invocados en forma conjunta, e invaden la autonomía tanto de las entidades federativas, incluida Chihuahua, y de los municipios que conforman cada entidad federativa, incluidos, desde luego, los que conforman al Estado de Chihuahua.

En la sección en la que se realizará un análisis específico de cada una de las disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad Interior, se comprobará la invasión que la Federación

podría efectuar en contra de las entidades federativas y los municipios, de manera específica.

3) Artículo 73 constitucional sobre las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional

Cabe señalar que el artículo 1° de la Ley de Seguridad Interior no señala como fundamento para expedirla a la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, sino a la fracción XXIX-M, que otorga facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Si bien es cierto, como se ha indicado anteriormente, que de conformidad con el derecho penal federal mexicano, los delitos que atentan contra la seguridad interior de la nación son una especie dentro de aquellos delitos que atentan contra la seguridad nacional, el hecho de que la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución haga referencia a la seguridad nacional, no implica que el Congreso de la Unión tenga facultades para legislar en materia de seguridad interior en la forma en la que pretendió hacerlo mediante la expedición de la Ley de Seguridad Interior, entre otras razones, porque el concepto mismo de seguridad interior incluido en la ley que se

controvierte mediante esta demanda, no responde a la verdadera naturaleza de dicho concepto conforme a una interpretación armónica y congruente de los preceptos constitucionales y demás disposiciones legales en la materia.

En segundo lugar, incluso en el caso de que el Congreso de la Unión pretendiera utilizar la fracción XXIX-M para legislar en materia de seguridad interior propiamente dicha, es decir, para establecer disposiciones reglamentarias respecto del comportamiento de las fuerzas armadas en la realización de su misión primordial consistente en el combate para apagar rebeliones o sediciones, la fracción mencionada no tiene tal alcance. Dicha fracción, en efecto, se refiere a expedir leyes en materia de seguridad nacional, pero inmediatamente después aclara que la función de dichas leyes es establecer los requisitos y límites de las investigaciones correspondientes. No hace referencia dicha fracción a ninguna actividad relativa al combate, mucho menos a la injerencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, que deben de estar exclusivamente confiadas a instituciones civiles, y que, en todo caso, tendrían como fundamento la fracción XXIII, siempre y cuando la legislación correspondiente no conceda funciones de seguridad pública a instituciones que no sean de carácter civil.

La facultad contenida en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional fue ejercida por el Congreso de la Unión al expedir la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el diario oficial de la Federación el 31 de enero del año 2005. En efecto, dicha ley se ciñó a lo previsto en la fracción XXIX-M, al establecer las acciones que, para efectos de dicha ley, se entenderían por seguridad nacional, y que en ningún momento se refieren al combate para la salvaguardia de la seguridad interior.

Dicha ley, atendiendo a los alcances que estableció la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional, además, y de manera primordial, incluyó disposiciones relacionadas con la inteligencia para la seguridad nacional y las limitaciones y restricciones relativas a la intervención de las comunicaciones, estableciendo requisitos de solicitud y un procedimiento garantista que protegiera la privacidad y derechos humanos de quienes pudieran estar sujetos a investigación. El Congreso de la Unión en aquella ocasión, cumplió cabalmente con la razón de ser de la reforma constitucional que incluyó la fracción XXIX-M al artículo 73 constitucional.

Lo que el Congreso de la Unión pretende al expedir la Ley de Seguridad Interior con base en la facultad antes mencionada,

resulta exorbitante y completamente ajeno al espíritu y a la razón de ser de la facultad integrada al artículo 73 constitucional el 5 de abril del año 2004. Pretender fundamentar la expedición de la Ley de Seguridad Interior en dicho segmento del artículo 73 constitucional, resulta completamente alejado del motivo determinante de la voluntad del poder reformador de la Constitución.

El Congreso de la Unión no tiene facultades para expedir la Ley de Seguridad Interior. Las tiene para reglamentar el artículo 29 constitucional, obligación en la que ha incumplido hasta esta fecha desde la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 y que le impuso tal deber. La Ley de Seguridad Interior vulnera al artículo 29 constitucional al establecer mecanismos de suspensión de derechos mediante las mal llamadas "Declaratorias de Protección de Seguridad Interior", completamente en contra del sentido literal del artículo 29, de orientación garantista.

La ley de Seguridad Interior, además, violenta al artículo 1° constitucional al establecer mecanismos de inteligencia que reducen el ámbito protector de la Ley de Seguridad Nacional, lo que constituye una medida de carácter regresivo, y por ende violatorio del principio de progresividad, pues vulneran los

derechos humanos de los posibles sujetos afectados a las investigaciones exorbitantes previstas en la Ley de Seguridad Interior.

Además, la Ley de Seguridad Interior vulnera los artículos 40, 41, 115, 119 y 124 constitucionales, entre otros preceptos constitucionales relativos al federalismo. La fracción XXIX-M del artículo 73 no puede interpretarse en el sentido de dotar de facultades al Congreso de la Unión para establecer mecanismos de invasión a las entidades federativas en contra de lo expresamente previsto en el artículo 119 constitucional. Debe recordarse lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las fuerzas armadas “[d]e 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 sus labores de apoyo se encuentren subordinadas 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.” (tesis: P./J.36/2000 Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, abril de 2000, página 552, Novena Época, 192082 (Jurisprudencia Constitucional)).

Tampoco puede inferirse que de las facultades concedidas en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión pueda inventar un concepto de seguridad interior que no coincide en absoluto con los preceptos constitucionales, y que invade los terrenos del artículo 21 constitucional, que se refiere a una función que debe de estar confiada exclusivamente instituciones de carácter civil.

Así pues, en virtud de que el artículo 73 fracción XXIX-M no concede facultades al Congreso de la Unión para regular las cuestiones que la Ley de Seguridad Interior incluye, debería de ser razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad *in toto* de la Ley de Seguridad Interior.

B. CONCEPTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD/INVALIDEZ DE CADA UNO DE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

Con base en las consideraciones anteriores, a continuación se comenzará a esgrimir la argumentación específica sobre la inconstitucionalidad de los preceptos contenidos en la Ley de Seguridad Interior en particular.

Artículo 1°. El Congreso de la Unión carece de facultades para emitir lo que *de facto* constituye una ley general en materia de acciones que invaden la función de seguridad pública bajo la falsa definición de seguridad interior contenida en el

artículo 2° de la misma ley. Por las razones expresadas anteriormente en este escrito, la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional no faculta al Congreso de la Unión para emitir una ley de la naturaleza y alcance de la Ley de Seguridad Interior, que se controvierte mediante esta demanda.

Artículo 2. No obstante que, como lo ha indicado esa honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inadecuada definición de conceptos no produce *per se* la inconstitucionalidad de un ordenamiento jurídico, el efecto que el artículo 2° produce sobre toda la ley general, lo hace inconstitucional, en virtud de la ambigua y exorbitante definición de la mal llamada "seguridad interior".

En efecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el siguiente sentido en la Jurisprudencia P. CIV/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, agosto de 2000, Materia Constitucional, página 145:

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.

Por su parte, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, también determinó en su Jurisprudencia 1a./J. 83/2004 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XX, Octubre de 2004, Materia Constitucional, p. 170:

"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."

No es que la definición de seguridad interior provista por la ley que se impugna sea inconstitucional por la definición misma, sino porque la contravención a ésta se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en la Constitución, 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, cual es el caso de la función de seguridad pública por cualesquiera instituciones no previstas en el artículo 21 constitucional. La definición de seguridad interior abarca funciones que pueden constituir "seguridad pública", y posibilita que dichas funciones sean desempeñadas por las fuerzas armadas, que es lo que hace inconstitucional la definición contenida en el artículo 2o de la Ley de Seguridad Interior, en razón de su aplicación a todo lo largo de los demás artículos del mismo ordenamiento, que hacen referencia a tal definición.

La seguridad interior no es una condición que proporcione el Estado mexicano, que permite salvaguardar la permanencia de sus órdenes de gobierno e instituciones, como equivocadamente lo dispone el artículo 2° de la Ley de Seguridad Interior. La seguridad interior es simplemente, como se ha demostrado anteriormente, un valor jurídico que debe garantizarse o salvaguardarse al presentarse una situación constitutiva de ausencia de paz interior. La salvaguardia de la seguridad interior, que corresponde en exclusiva a las fuerzas armadas, al mando del Presidente de la República conforme al artículo 89, fracción VI constitucional, consiste en ejercer el combate contra los grupos que se hayan sublevado o rebelado, o cometido sedición, en los términos previstos por el Código de Justicia militar, lo que ameritaría una suspensión de los derechos en los términos del artículo 29 constitucional. Es por ello que la

seguridad interior tampoco es una condición que proporciona el Estado para permitir el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional. Dichos ambiguos conceptos, desde luego, podrían incluir casos en los que la seguridad interior se rompa con motivo de actos de rebelión o sedición, pero los términos establecidos son excesivamente vagos, y no se limitan a los casos de seguridad interior propiamente dicha, lo que provoca incertidumbre en la población respecto del alcance que pudieran tener las intervenciones de las fuerzas armadas en los casos que la Ley de Seguridad Interior señala en diversos preceptos, como se demostrará enseguida. La ambigüedad y amplitud señalada, podría influir también la comisión de una lista amplísima de delitos distintos a la rebelión y a la sedición, cuya investigación, y persecución corresponde en exclusiva a las instituciones de seguridad pública, de conformidad con el artículo 21 constitucional, y que deben de ser de carácter civil, por lo que las fuerzas armadas se encuentran impedidas para realizar investigación y persecución de delitos distintos a la rebelión y a la sedición.

La seguridad interior tampoco comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines. La seguridad interior es un valor jurídico protegido, que en caso de que se quebrante, permite que el Presidente de la

República disponga de la totalidad de las fuerzas armadas para su restauración. Al respecto, nada tienen que hacer las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 5 de la ley que se impugna. La confusión de la mal llamada seguridad interior, como una "condición" y como un "conjunto de órganos", no se corresponde con los artículos 89, fracción VI, 119 primer párrafo, y 129 constitucionales, e invade las funciones e instituciones previstas en el artículo 21 constitucional. El artículo 2° hace referencia a prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten a la seguridad nacional. Nuevamente, dicha disposición es exorbitante, pues, como se ha dicho, la seguridad interior, en estricto sentido, es solamente una especie del valor jurídico de la seguridad nacional, que puede incluir cuestiones y situaciones distintas al quebrantamiento de la paz por virtud de rebeliones o sediciones.

Los riesgos y amenazas a la seguridad interior, tal y como se encuentran definidos en el artículo 4 de la ley que se controvierte, exceden con mucho a lo que debe entenderse estrictamente por seguridad interior, al incluir situaciones que caen dentro de la función de seguridad pública, pues, por ejemplo, y a reserva de abundar al respecto más adelante, si una amenaza a la seguridad interior es lo que afecta los principios

establecidos en el artículo 3 que se refieren a las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, sin duda esto se ubica dentro de la función de seguridad pública, pues es a las instituciones de seguridad pública, y no a las fuerzas armadas, a las que les corresponde cumplir con las obligaciones al uso legítimo de la fuerza. La gran amplitud y ambigüedad de la disposición contenida en el artículo 2°, permea en toda la ley que se combate, y por lo tanto, todas las disposiciones de la ley que por referencia tengan que remitirse o referirse a lo previsto en el artículo 2°, también son inconstitucionales, como se demostrará a continuación.

Artículo 3°- El artículo 3° de la Ley de Seguridad Interior resulta por demás incongruente y contradictorio, pues, como se explicó anteriormente en este ocurso, la Ley de Seguridad Nacional nada tiene que ver con los operativos que pudieran derivarse de las Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior en los términos de la fracción IV del artículo 4° de la ley que se impugna. La Ley de Seguridad Nacional establece una serie de requisitos y exigencias orientadas a la protección de ciertos derechos humanos de quienes pudieran verse afectados por las investigaciones a que la ley de Seguridad Nacional se refiere, mientras que la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior establece que las Fuerzas Armadas, por sí,

pueden realizar acciones de seguridad interior, tal y como se encuentra vagamente conceptualizada en el artículo 2° de la misma ley controvertida, sin cumplir con los requisitos garantistas previstos en la Ley de Seguridad Nacional. Las llamadas acciones de seguridad interior que, por sí, pueden realizar las fuerzas armadas en los términos de la fracción I del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, pueden abarcar cualquier cosa, pues simplemente se refiere a que dichas acciones son "aquellas" sin delimitar en qué consisten, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas de seguridad interior, por lo cual, ello invade las funciones de investigación y prevención de delitos, función ésta que cae dentro de lo que comprende la seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, y por lo tanto invasiva de la autonomía de las entidades federativas y los municipios. Por lo tanto, el artículo 3, interpretado en conjunto con el artículo 2° y el artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, resulta inconstitucional, pues desborda los límites de la Ley de Seguridad Nacional y, por referencia, el artículo 4, al artículo 11 y otros de la Ley de Seguridad Interior, violan al primer párrafo del artículo 119 constitucional, que no permite que el auxilio que reciban las entidades federativas sea "por sí", sino solamente a excitativa

de la entidad federativa correspondiente. Al respecto, se debe recordar nuevamente que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que las fuerzas armadas "[d]e 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 sus labores de apoyo se encuentren subordinadas 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." (tesis: P./J.36/2000 Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, abril de 2000, página 552, Novena Época, 192082 (Jurisprudencia Constitucional)).

Artículo 4. El artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, por lo tanto, también viola a los artículos 21, 89, fracción VI, 119, primer párrafo, y desde luego a los artículos 14 y 16 constitucionales. La fracción I del artículo 4°, incluye a las fuerzas armadas para identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas de seguridad interior, en lo que, como ha quedado demostrado, pueden incluir acciones que constituyan lo que comprende la función de seguridad pública, incluyendo la prevención y persecución de delitos que no vulneren la seguridad interior propiamente dicha.

La fracción II, que contiene la definición de Amenazas a la Seguridad Interior, resulta inconstitucional por las mismas razones, entre otras, que se han esgrimido en relación con la inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley de Seguridad Interior, pues en realidad no se corresponden con las finalidades buscadas por la Ley de Seguridad Nacional. Por otra parte, las emergencias o desastres naturales, las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general, no constituyen amenazas a la seguridad interior propiamente dicha. La amenaza a la seguridad interior debe de entenderse en forma restrictiva, es decir, aquellas acciones que pudieran desembocar en actos de rebelión o sedición, es decir, en actos que pudieran provocar un conflicto armado interno, y no, desde luego, las que afecten los principios del artículo 3° de la Ley de Seguridad Interior y a lo previsto en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, mucho menos los que "afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional". La amplitud de tal concepto es de tal magnitud que en ello puede caber cualquier cosa, con la consecuente incertidumbre que esto puede provocar no solamente en la población sino a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, violándose así los artículos 21, 40, 41, 115, 119 y 124 constitucionales como preceptos ya invocados

anteriormente que protegen al federalismo y a la autonomía de las entidades federativas y de los municipios. En el mismo sentido, el artículo 124 del Código Supremo establece lo siguiente "[l]as facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias". Es decir, como se demuestra en el presente curso, las fuerzas federales y las fuerzas armadas invaden lo que debe entenderse reservado a las entidades federativas en los ámbitos de sus competencias.

En razón de lo dicho anteriormente, la fracción III del artículo 4 de esta ley que se controvierte resulta asimismo inconstitucional, pues la definición de riesgo en la seguridad interior remite a la definición de amenaza a la seguridad interior, con lo cual, debe seguirse que si la definición de amenaza a la seguridad interior es inconstitucional, también debe serlo la definición de riesgo a la seguridad interior, que lee como sigue "situación que potencialmente puede convertirse en una amenaza a la seguridad interior".

La fracción IV del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, junto con el artículo 11 del mismo ordenamiento, resultan inconstitucionales en razón de que las fuerzas armadas,

por mandato del Ejecutivo, pueden "por sí" realizar acciones de seguridad interior para contener y reducir amenazas a la seguridad interior.

Lo anterior viola al artículo 119 constitucional por lo que se refiere a que el auxilio que puede prestar la federación a las entidades federativas debe provenir solamente a petición o excitativa de la entidad federativa. La federación, incluidas las Fuerzas Armadas, no pueden actuar "por sí" en las entidades federativas, como indebidamente lo permite la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior. Al respecto, se debe recordar nuevamente que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que las fuerzas armadas "[d]e 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 sus labores de apoyo se encuentren subordinadas 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." (tesis: P./J.36/2000 Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, abril de 2000, página 552, Novena Época, 192082 (Jurisprudencia Constitucional)).

La fracción VII del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, en relación con los artículos 29 a 31 del mismo ordenamiento, violan los artículos 21, 115 y 119 constitucionales. La investigación de conductas que pudieran constituir delitos forma parte integrante de la función de seguridad pública, a cargo de las instituciones de seguridad pública que deben de estar integradas por civiles, mientras que el artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior incluye indebidamente a las fuerzas armadas en el desarrollo de estas actividades de inteligencia.

La fracción VIII del artículo 4 de esta ley resulta inconstitucional en virtud de que el artículo II del mismo ordenamiento lo es, por las razones ya expuestas.

La fracción X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, también resulta inconstitucional, pues pretende que las Fuerzas Armadas se desempeñen como si fueran instituciones de seguridad pública, a quienes les corresponde comportarse conforme a los principios del uso legítimo de la fuerza, provocando su desnaturalización, lo que violenta al artículo 21 constitucional.

Más aún, incluso si la fracción X fuere solamente aplicable a las fuerzas federales, que solamente incluyen a instituciones

policiales, lo dispuesto en la fracción X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior resulta impreciso y conduce a la inseguridad de la población, pues la definición de uso legítimo de la fuerza no se limita a la utilización racional y proporcional de la fuerza para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia.

Anteriormente en este ocurso se han descrito las características que de acuerdo con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que es congruente por lo previsto en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, debe incluir el uso legítimo de la fuerza. El uso legítimo de la fuerza no se limita a los principios de racionalidad y proporcionalidad, sino que incluyen además los de legalidad y absoluta necesidad, según lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias que se han citado anteriormente en este escrito, y que todas las autoridades encargadas de la función de seguridad pública deben cumplir. En tal virtud, la fracción X del artículo 4 debe considerarse inconstitucional por contravenir al artículo 21, que establece la obligación de respetar los derechos humanos en el desempeño de la función de la seguridad pública, lo que debe de abarcar no solamente proporcionalidad y racionalidad, sino además, cuando menos los principios de legalidad y absoluta

necesidad, que se han invocado anteriormente. En particular, el principio de absoluta necesidad, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consiste en 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 a la integridad personal de cualquier habitante. Además, aclara la Corte el siguiente concepto "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".

En tal virtud, la fracción X del artículo 4 de la ley que se impugna, debe considerarse inconstitucional en razón de una interpretación armónica entre lo dispuesto en el artículo 21 constitucional en lo relativo al respeto a los derechos humanos, y lo que por respeto a los derechos humanos debe entenderse en la función de seguridad pública a la luz de lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Cruz Sánchez y otros vs Perú. Sentencia del 17 de abril del 2015, párrafos 12 y 5).

Artículos 5 y 6. Estos preceptos confieren a la ley que se impugna el carácter de una ley general, al establecer que las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, deben de coordinarse en la realización de las acciones que la misma ley prevé.

En tal sentido, este precepto es inconstitucional por las mismas razones que se han expresado respecto del artículo 1°, dado que la fracción XXIX-N del artículo 73 constitucional no dota de facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de operativos que en realidad tienen la naturaleza relativa a la función de seguridad pública, y no de seguridad nacional. Además, incluir a las Fuerzas Armadas como parte de las instituciones que deben de coordinarse para la realización de las actividades previstas en la ley, tales como labores de inteligencia para la investigación de delitos, invade al artículo 21 constitucional tanto en lo que se refiere a las funciones del Ministerio Público como a las funciones de las instituciones de seguridad pública. Por consiguiente, se violan asimismo las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Además, estos preceptos violentan al artículo 119 constitucional, al establecer que las entidades federativas deben coordinarse con las autoridades federales respecto de la mal llamada "seguridad interior", sin que medie excitativa

expresa por parte de las entidades federativas para recibir el auxilio de las autoridades federales.

Artículo 7. Este dispositivo replica lo previsto en el artículo 21 constitucional en lo tocante a la obligación de las instituciones de seguridad pública de respetar los derechos humanos contenidos en la Constitución. Esto prueba que esta ley en realidad no se refiere a la seguridad interior, en estricto sentido, sino a la función de seguridad pública, que debe de estar a cargo de instituciones de carácter civil, por lo que, en virtud de que esta ley incluye las fuerzas armadas dentro de "las autoridades" encargadas de aplicar esta ley, resulta inconstitucional, por violentar lo previsto en el artículo 21. Además, como ya se dijo, el respeto a los derechos humanos en este contexto debe de entenderse como el cumplimiento de los principios en materia de uso legítimo de la fuerza, que abarca mucho más que lo señalado por la ley que se combate cuando define de manera inapropiada y limitada el concepto de uso legítimo de la fuerza, como ya ha quedado argumentado y comprobado en el presente curso.

Artículo 8. El presente artículo viola al artículo 9° constitucional, y al artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y al artículo 15 de la Convención

Americana de Derechos Humanos. No obstante que el último párrafo del artículo 9 constitucional hace referencia a las reuniones que tengan como fin presentar una protesta, también señala a las reuniones que tengan por objeto hacer una petición, que no necesariamente implique una protesta. Además, el primer párrafo del artículo 9° constitucional protege el derecho de reunión en general, y no solamente las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral. Lo mismo sucede con el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos, mismos que, en términos muy similares, protegen el derecho de reunión que se ejerza en general, sin distinguir los fines u objetos de la reunión.

Aplicando el principio de hermenéutica jurídica que reza, "donde la ley no distingue no se debe distinguir", respecto del artículo 9 de la Constitución y los artículos invocados de los dos tratados internacionales mencionados, se puede concluir que al artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior limita indebidamente el tipo de reuniones que no pueden ser objeto de declaratoria. Dicho artículo, interpretado a *contrario sensu*, conduce a la conclusión de que aquellas reuniones que no tengan por fin la protesta social o las que no tengan un motivo político-electoral, podrían ser consideradas como amenazas a la

seguridad interior, y susceptibles de ser objeto de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Podrían darse innumerables ejemplos de movilizaciones y reuniones públicas que estarían fuera del ámbito del artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, tales como manifestaciones y procesiones de carácter religioso, deportivo, artístico, recreativo, festivo, por mencionar sólo algunos que no tendrían ni motivación política ni de protesta, y que podrían ser consideradas una amenaza a la seguridad interior. Resulta evidente la inconstitucionalidad de este precepto. Viola al artículo 9° constitucional, así como al artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y al artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tienen rango constitucional, al formar parte del nuevo parámetro de regularidad constitucional, o bloque de constitucionalidad, en los términos de lo señalado por la resolución de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de la contradicción de tesis 293/2011.

Artículo 9. Lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior viola al artículo 6 de la Constitución, en materia de derecho de acceso a la información, y constituye una medida regresiva que violenta el principio de progresividad contenido en el artículo 1° constitucional. Es bien sabido que

diversos investigadores han hecho uso legítimo del derecho de acceso a la información en materia de operativos de las fuerzas federales, incluyendo las fuerzas armadas, tales como los estudios publicados en la revista Nexos, y que se pueden consultar en las siguientes páginas de Internet:

<https://www.nexos.com.mx/?p=14555>

y

<https://www.nexos.com.mx/?p=25468>.

Lo anterior demuestra que la información obtenida por dichos investigadores no estaba sujeta a reserva, de acuerdo con la ley de la materia, como información de seguridad nacional. Entonces, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, dicha información se volverá inaccesible a la ciudadanía, lo cual constituye un retroceso en el ejercicio de este derecho fundamental.

Es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación con el principio de no regresividad, en la tesis "Principio de Progresividad de los Derechos Humanos. La prohibición que tienen las autoridades del Estado Mexicano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente éstas son admisibles si se justifican plenamente", tesis 1ª./J.87/2017 (10a), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2015304 7 de 16, Primera Sala, publicación: viernes 20 de

octubre de 2017, 10:30 horas, Jurisprudencia (Constitucional).

Sin embargo, la Corte indicó lo siguiente:

“El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se

acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito, y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues es una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos."

Como es evidente, la regresividad contenida en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, no cumple, ni lejanamente, con los requisitos que ha señalado esa Suprema Corte para justificar una medida regresiva al derecho de acceso a la

información. No es por falta de recursos para proporcionar la información correspondiente que esta disposición ha sido incluida en la Ley de Seguridad Interior, sino para un supuesto propósito social, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación específicamente señala que no es justificante de una excepción del principio de progresividad. Como lo señaló la Corte, "si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues es una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos." Conforme a estos señalamientos, el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior no cae en las hipótesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera como susceptibles de excepción al principio de no regresividad, como se desprende de la simple lectura de la tesis mencionada.

La violación de este artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior al artículo 6° constitucional ha sido invocada también por el Instituto Nacional de Acceso a la Información.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su demanda de acción de constitucionalidad de fecha 18 de enero del 2018, accesible en la siguiente página de internet <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AccionesYControversias.aspx> demuestra la regresividad de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior de la siguiente manera:

| Nuevo Paradigma Febrero 2014/LGTAIP/LFTAIP/LGDPPSO | Art. 9 de la Ley de Seguridad Interior |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Toda la información en posesión de autoridades es pública, salvo excepciones previstas en las leyes de la materia. | La consideración de que la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior haga que tal información sea (información) de seguridad nacional, implica que será reservada aunque no sea propiamente información de seguridad nacional, por lo que de reservarse será una restricción de derechos humanos injustificada e ilegítima, afectando indebidamente el principio de máxima publicidad que impera respecto de la información en posesión de las autoridades. |
| Se instituye procedimiento de clasificación antes de que la información sea reservada. | No existe procedimiento de clasificación, con el simple hecho de generarse se considera información de seguridad nacional y, por ende, de manera automática |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | puede ser clasificada como reservada. |
| Se termina la reserva "ex ante" Se aplica la ponderación | Implícitamente se establece la reserva de la información ex ante sin señalar las razones, motivos o circunstancias que lleven a conocer por qué la información que se genere con motivo de la aplicación de la ley es reservada, es ilegítimo. |
| Se establece temporalidad de reserva de información | No se establece plazo al que estará sujeta la reserva, ni que debe efectuarse prueba de daño. |
| No hay reservas bajo el esquema de regla puramente constitutiva | No son admisibles las reservas <i>ipso iure</i> , es decir reservar información bajo la forma de regla puramente constitutiva. |
| Se establecen supuestos que deban actualizarse mediante análisis y prueba de daño | Restricción <i>in abstracto</i> del derecho de Acceso a la Información, es decir, sin análisis concreto. |
| En este tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso <i>Escher vs Brasil</i> , estableció que para determinar si una limitación o restricción a un derecho fundamental son arbitrarias o compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos deben cumplirse con los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> • Estar prevista en ley; • Perseguir un fin legítimo, y • Ser idónea, necesaria y proporcional. <p>[Caso Escher y Otros vs. Brasil, Sentencia de 6 de julio de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) párrafo 129]</p> | No persigue un fin legítimo, genera distorsión perjudicando directamente a la persona que pretenda ejercer su derecho de acceso a la información. Por tanto, no es proporcional. |

Más aún, el mencionado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales demuestra en su demanda la inconstitucionalidad del artículo 9° de la Ley de Seguridad Interior por atentar en contra de los artículos 6° de la Constitución General de la República, así como artículos 1°, 2°, 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al violarse los principios de racionalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad de cualesquiera restricción a un derecho humano fundamental, en la especie, al derecho a acceso a la información.

Especialmente debe destacarse la desproporcionalidad, derivada de su ambigüedad, de lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, en virtud de que, en razón de la amplitud y ambigüedad de la definición de seguridad interior contenida en el artículo 2°, artificialmente se asimila al concepto de "seguridad nacional" el mal llamado concepto de "seguridad interior" contenido en la ley que se combate, lo que provoca que un sinnúmero de posibles situaciones, que de ningún modo constituyen "seguridad nacional", pudieran ser "consideradas" artificialmente como seguridad nacional, volviendo tal información, como consecuencia, reservada para efectos de las disposiciones jurídicas en materia de transferencia y acceso a la información pública, por lo que no

es posible demostrar la proporcionalidad de tal restricción regresiva a un derecho humano fundamental.

Artículo 10. El artículo en cuestión es una confesión en el sentido de que esta ley invade la función de seguridad pública, al establecer que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es supletoria de la Ley de Seguridad Interior, lo que viola al artículo 21 constitucional, pues la Ley de Seguridad Interior le da participación en las acciones previstas en ella a las fuerzas armadas, que no son de carácter civil.

Artículos 11 y 12. Estos preceptos se refieren a la intervención de la Federación a través de la expedición de las llamadas Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior. Señala el artículo 11 que las autoridades federales, incluyendo a las fuerzas armadas, por sí, pueden identificar, prevenir, atender, reducir y contener amenazas a la seguridad interior. Más adelante, en el segundo párrafo, este artículo vuelve a utilizar las palabras "por sí" al referirse al Presidente de la República, quién podrá ordenar la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa. El precepto dice que dicha intervención podrá también hacerse a

petición de las legislaturas de las entidades federativas o de su ejecutivo, en caso de receso de aquéllas, que es lo que señala el artículo 119 constitucional. Sin embargo, el artículo 119 no dice que la federación o las autoridades federales puedan "por sí" realizar dicha intervención, por lo cual, los artículos 11 y 12 de la Ley de Seguridad Interior violan el pacto federal y específicamente los requisitos señalados por el artículo 119 constitucional en su primer párrafo. No basta con que el Presidente de la República, por sí, considere que alguna amenaza de seguridad interior supere las capacidades efectivas de las autoridades competentes de una entidad federativa para atender dicha amenaza. De acuerdo con el artículo 119, es necesario que la entidad federativa, a través de su poder legislativo o ejecutivo, en caso de receso del legislativo, sea quien lo solicite o excite. El Presidente de la República está impedido constitucionalmente a realizar dicha intervención por sí. Tampoco puede el Presidente de la República, por sí, y a su exclusivo criterio, decidir si las autoridades de una entidad federativa o de los municipios se encuentran en falta o no colaboran suficientemente para la preservación de la seguridad nacional. Cuando se presenten las hipótesis señaladas en el primer párrafo del artículo 119, solamente la entidad federativa a través de su poder legislativo, o en receso de éste, de su

poder ejecutivo, puede solicitar a la federación e apoyo necesario. El Poder Ejecutivo Federal no tiene tal facultad por sí, por lo que el artículo que se comenta es claramente contrario y violatorio del artículo 119 constitucional y del pacto federal. Además, se violan los artículo 115 y 124 de la Constitución, al vulnerarse la autonomía de las entidades federativas y los municipios.

Además, estos artículos, y en particular el artículo 11, hacen referencia a la prevención y contención de las llamadas amenazas de seguridad interior, que como ha quedado demostrado en el análisis del artículo 4° de la Ley de Seguridad Interior, incluyen supuestos que pudieran consistir en la comisión de delitos, lo cual corresponde en exclusiva a las instituciones de seguridad pública, según el artículo 21 constitucional, que deben de ser de carácter civil. Incluir a las fuerzas armadas en dichas labores, como lo previene el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior, viola por lo tanto, al artículo 21 constitucional.

Respecto de lo señalado líneas arriba, se debe recordar nuevamente que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que las fuerzas armadas “[d]e 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 sus labores de apoyo se encuentren subordinadas 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." (tesis: P./J.36/2000 Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, abril de 2000, página 552, Novena Época, 192082 (Jurisprudencia Constitucional)).

Por las mismas razones expresadas anteriormente, resulta inconstitucional el artículo tercero transitorio de la Ley de Seguridad Interior, además de que perpetúa la permanencia de las labores que las fuerzas armadas pudieran estar realizando actualmente en violación del artículo 21 constitucional.

Artículo 13. El artículo 13 también resulta contrario al artículo 119 constitucional, pues la definición de Amenaza a la Seguridad Interior contenida en el artículo 4, fracción II, de la Ley de Seguridad Interior incluye supuestos que no están incluidos dentro de la hipótesis normativa del primer párrafo del artículo 119 constitucional, que se limita a los casos de invasión o violencia exterior, sublevación o trastorno interior. Es decir, dicho artículo se limita a situaciones en que ha dejado de existir la paz por darse una situación constitutiva de conflicto armado, que es lo que estrictamente constituye una

violación de la seguridad interior. La definición de Amenazas contra la Seguridad Interior es exorbitante de tales límites, en virtud de su ambigüedad; de acuerdo con dicha definición, circunstancias distintas a las limitativamente señaladas por el artículo 119 podrían dar motivo a que las entidades federativas pudieran pedir la intervención de las autoridades federales, lo que por lo tanto viola al artículo 119 constitucional, además del artículo 115 y el artículo 124 constitucionales. Para que las fuerzas armadas pudieran participar en las acciones descritas bajo la definición de Amenazas a la Seguridad Interior, tendría que hacerse no una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, sino expedirse un decreto de suspensión y restricción de derechos en los términos del artículo 29 constitucional. Todas las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior que se refieran a Amenazas de Seguridad Interior son violatorios, por lo tanto, del artículo 29 constitucional.

Artículo 14. El artículo 14 de esta ley resulta violatorio de la constitución, por las mismas razones señaladas respecto a los artículos 12 y 13.

Por lo que se refiere a lo señalado en el artículo 14, fracción IV de la ley de Seguridad Interior, resulta particularmente preocupante para el Estado de Chihuahua, la

vaguedad en cuanto a la definición de lo que pudieran constituir las acciones que se requieran a cargo de las entidades federativas, derivadas de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pues ello, al no quedar estrictamente definido, puede incluir cualquier cosa, incluyendo obligaciones de carácter financiero para solventar y financiar las acciones de seguridad interior que el ejecutivo federal pudiera determinar de manera unilateral y sin haber recibido la petición expresa la entidad federativa concernida.

Artículo 15. Lo mismo puede decirse respecto al artículo 15, con la agravante de lo previsto en el segundo párrafo, en el sentido de que la vigencia de un año prevista en el primer párrafo, puede prorrogarse, sin atender a los requisitos previstos en el artículo 29 constitucional.

Artículo 16. Este artículo establece que las amenazas a la seguridad interior pueden representar un grave peligro en la integridad de las personas o en el funcionamiento de las instituciones fundamentales del gobierno, y concede al Presidente de la República la posibilidad de ordenar acciones inmediatas, que incluyan la participación de las Fuerzas Armadas, incluso sin necesidad de emitir una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, lo que nuevamente viola el

artículo 29 constitucional, pues sin duda, las amenazas que representen un grave peligro a la integridad de las personas o al funcionamiento de las instituciones fundamentales del gobierno, dentro de las hipótesis normativas del artículo 29 constitucional.

Los artículos contenidos en el Capítulo Segundo de la Ley de Seguridad Interior, violan lo previsto en el artículo 29 constitucional y constituyen una suspensión de derechos también contraria a lo estipulado en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido, es importante recordar lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a la suspensión de derechos. Ella ha establecido que incluso en el caso de que sea necesario perseguir al narcotráfico, no es permisible suspender derechos. Las disposiciones contenidas en los artículos del 11 al 16 de la Ley de Seguridad Interior, por mayoría de razón, deben de considerarse contrarios a lo previsto en el artículo 29 constitucional, y por lo tanto, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de acuerdo con la interpretación que en esta temática ha producido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Sambrano Velez vs Ecuador y Herrera Espinosa vs Ecuador. A continuación se resumen algunos de los criterios vertidos por la Corte

Interamericana en estos casos, y que demuestran como los artículos del 11 al 16 de la Ley de Seguridad Interior son absolutamente exorbitantes y reducen el ámbito de protección de los derechos humanos de la población, no solamente de Chihuahua, sino de todo el país.

Para respaldar lo anterior, es pertinente referirnos a lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido respecto de la procedencia de la suspensión de derechos, para comprobar que lo previsto en los artículos 11 a 16 de la Ley de Seguridad Interior se alejan por completo de la garantía de los derechos humanos mediante el uso de las fuerzas armadas para labores de persecución del crimen organizado, incluyendo narcotráfico.

En el caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, la Corte Interamericana determinó que las razones por las que el Estado llevó a cabo el empleo de la fuerza y la manera en que lo hizo no cumplieron con los requisitos establecidos en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Las autoridades estatales consideraron que existía "un grave estado de conmoción interna [... en] el territorio nacional [...] como consecuencia de "hechos de vandalismo, atentados contra la integridad física de las personas y considerables perjuicios

a la propiedad pública y privada", que requería la adopción de medidas excepcionales. Sin embargo, del análisis del mencionado Decreto No. 86 de emergencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos observó que éste no fijó un límite espacial definido. Por el contrario, dispuso "la intervención de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, como medio de precautelar la seguridad de las personas y de los bienes públicos y privados". En tales términos, el Decreto tampoco determinó un límite temporal para la intervención militar, que permitiera saber la duración de la misma, ni estableció los derechos que serían suspendidos, es decir, el alcance material de la suspensión. La Ley de Seguridad Nacional tampoco establecía estos límites. En relación con esto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha sostenido que un estado de emergencia debe cumplir con los requisitos de "duración, [...] ámbito geográfico y [...] alcance material".²⁷

Al respecto, el Estado alegó que el "decreto de emergencia fue expedido en un contexto de violencia nacional [y] continental", "un contexto de alarmante inseguridad, incremento de la violencia y alarma ciudadana", y que el decreto "[tenía]

²⁷ Caso Zambrano Vélez y Otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2016, párr. 48; Cfr. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación general No. 29, adoptada durante la 1950ª reunión, el 24 de julio de 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de agosto de 2001, párr. 4

su razón de ser dado que en el Ecuador de aquel entonces, el grupo subversivo "Puca Inti" o "Sol Rojo" iniciaba su gestación en territorio nacional". El Estado manifestó que el "hecho de que Ecuador [fuera] un país con un exiguo grado de elementos subversivos se [había] dado gracias a la pronta actuación de la Fuerza Pública en momentos precisos de la historia con el fin último de defender la paz social".²⁸

En relación con el Decreto de emergencia y citando su informe anual de 1998, la Comisión consideró, respecto del Ecuador, que "combatir la delincuencia mediante la suspensión de garantías individuales en virtud del estado de emergencia, no se ajusta[ba] a los parámetros exigidos por la Convención Americana para que [fuera] procedente su declaración [y que el] Estado [tenía] y deb[ía] contar con otros mecanismos para canalizar el malestar social y combatir la delincuencia que no signifi[caran] la derogación de garantías esenciales de la población"²⁹.

La Corte Interamericana hizo notar en este caso que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas

²⁸ Caso Zambrano Vélez y Otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2016, párr. 49.

²⁹ Caso Zambrano Vélez y Otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2016, párr. 50; Cfr. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev. 1, 16 de abril de 1999, Capítulo V, Ecuador, párr. 44.

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"³⁰.

La Corte estimó que, una vez determinada una intervención militar con tan amplios alcances y en función de objetivos a su vez tan amplios y difusos, la suspensión de garantías que en efecto operó en este caso, y que el Estado reconoció al allanarse a la alegada violación del artículo 27 de la Convención, sobrepasó la facultad reconocida a los Estados por la Convención en el primer inciso de esta disposición. La Corte añadió que es fundamental recordar que la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia, "en la medida y

³⁰ Caso Zambrano Vélez y Otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2016, párr. 51; Cfr. Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia). Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación", y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común.³¹

Asimismo, la Corte considera que, una vez determinada una intervención militar con tan vastos alcances y en función de objetivos a su vez tan amplios y difusos en términos tan generales ("la captura de delincuentes, narcotraficantes y terroristas"), la planificación de una intervención de tal magnitud se puede dificultar al punto de hacer ineficaces las debidas medidas de seguridad que razonablemente puedan preverse para la prevención y protección de la vida de las personas y demás garantías inderogables.³²

El Estado alegó que lo que sí existía en ese entonces era "un contexto de alarmante inseguridad, incremento de la violencia y alarma ciudadana" y que el operativo fue motivado por "el pedido de la ciudadanía, medios de comunicación y opinión pública en general de que las [fuerzas armadas] act[uaran] ante el crecimiento incontrolable de actividad delincuencia". A este respecto, si bien la Corte observa que la amenaza "delincuencia", "subversiva" o "terrorista" invocada

³¹ Caso Zambrano Vélez y Otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2016, párr. 52.

³² Caso Zambrano Vélez y Otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2016, párr. 96.

por el Estado como justificación de las acciones desarrolladas puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos, la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción³³.

Las condiciones del país, sin importar qué tan difíciles sean, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ese tratado³⁴. Es necesario insistir que, sin importar las condiciones de cada Estado, existe una prohibición absoluta de la tortura, de las desapariciones forzadas de personas y de las ejecuciones sumarias y extrajudiciales, prohibición que constituye una norma inderogable de Derecho Internacional.³⁵

³³ Caso Zambrano Vélez y Otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2016, párrs. 95-96; Cfr. Caso Castillo Petruzi y otros, supra nota 40, párr. 89. Ver también Caso Raxcacó Reyes, supra nota 44, párr. 55, y Caso Fermín Ramírez, supra nota 42, párr. 63

³⁴ Cfr. Caso Bámaca Velásquez. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 207. Ver también Goiburú y otros, supra nota 75, párr. 89, y Caso Masacre de Pueblo Bello, supra nota 61, párr. 146.

³⁵ Caso Zambrano Vélez y Otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2016, párr. 96.

Artículos del 17 al 26. Todas las disposiciones contenidas en el capítulo tercero de la Ley de Seguridad Interior, relativas la Intervención de las Autoridades Federales, resultan violatorios de los artículos 21, 40, 41, 115, 119 y 124 de la Constitución.

El artículo 18, por ejemplo, incurre dos veces en el error de establecer que no se considerará que algo es, aunque lo sea. Comienza estableciendo que las acciones de seguridad interior que llevan a cabo las autoridades federales no tendrán por objeto sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias, cuando *de facto* ese es precisamente el efecto que producen las llamadas Acciones de Seguridad Interior, en caso de que sean emprendidas "por sí", por las autoridades federales o por las fuerzas armadas.

Enseguida, este precepto vuelve a incurrir en la contradicción al establecer que las acciones de seguridad interior que lleven a cabo las fuerzas armadas no se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública. Evidentemente, la propia ley, al incluir este dispositivo, confiesa que las acciones de seguridad interior invaden a lo previsto en el artículo 21 constitucional, por incluir acciones que en realidad constituyen la función de seguridad pública, y

que dicha función de seguridad pública sólo puede ser desempeñada por instituciones de carácter civil. No puede salvarse la constitucionalidad de las intervenciones de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública mediante una artificiosa creación de una ficción; es decir, no basta con decir que algo no se considerará que es lo que es para que deje de serlo. Las acciones de seguridad interior definidas en la Ley de Seguridad Interior, en realidad incluyen algunas funciones constitutivas de seguridad pública, y no basta con que se diga que no se considerarán tales para que dejen de serlo. Son funciones de seguridad pública, y por lo tanto, deben de ser desempeñadas por instituciones de seguridad pública de carácter civil, y no por las Fuerzas Armadas. Este precepto pretende evadir al artículo 21 constitucional de la manera más descarada y mendaz.

Por las mismas razones expuestas, el artículo 20 de la Ley de Seguridad Interior resulta inconstitucional. De hecho, confiesa este precepto que las misiones asignadas a las fuerzas armadas conforme a esta ley, no son las asignadas a ellas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes orgánicas, lo que implícitamente admite que son exorbitantes y distintas a las que están llamadas a cumplir conforme a la Constitución, y en realidad invaden al artículo 21

constitucional, con lo cual se viola el artículo 129 constitucional, y desde luego, los artículos 40, 115, 119 y 124 del Código Supremo. Debemos recordar que el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior permite la intervención de las fuerzas federales y las fuerzas armadas "por sí", o por indicaciones que, también "por sí", pueda emitir el Presidente de la República, sin ser excitados por la entidad federativa en los términos del primer párrafo del artículo 119.

Al respecto, se debe recordar nuevamente que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que las fuerzas armadas "[D]e 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 sus labores de apoyo se encuentren subordinadas 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." (tesis: P./J.36/2000 Semanario Judicial de la Federación, tomo XI, abril de 2000, página 552, Novena Época, 192082 (Jurisprudencia Constitucional)).

Por ello, todo lo previsto en el artículo 20 resulta invasivo de la autonomía del Estado de Chihuahua y de todas las demás entidades federativas del país y de los municipios,

violentándose el artículo 115 constitucional. En ningún lado en este precepto se hace mención a las entidades federativas y a la solicitud que ellas deberían de hacer para que este precepto pudiera operar, lo que viola el artículo 119 constitucional. Además, la fracción IV, nuevamente viola el artículo 21 y el artículo 119 de la Constitución, además de los artículos 29 y 129 del Código Supremo. Por las mismas razones, los artículos 21 y 22 de la Ley de Seguridad Interior resultan inconstitucionales.

Particularmente, el artículo 23 pone en evidencia la invasión a la autonomía de las entidades federativas y municipios, pues les impone una serie de obligaciones derivadas de las Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior que pudieron haberse emitido por las autoridades federales "por sí", y sin el consentimiento o sin haber sido excitadas por las entidades federativas, lo que desde luego, viola a los artículos 40, 41, 115 y 119 de la Constitución.

El artículo 24 de la Ley de Seguridad Interior nuevamente pone de manifiesto la invasión de la autonomía de las entidades federativas, incluida Chihuahua, pues concede a la Secretaría de Gobernación la facultad de obligar a los gobiernos de las entidades federativas a coordinarse con ellos y a destinar a las

fuerzas federales para la realización de Acciones de Seguridad Interior, sin haber sido excitadas para ello por las entidades federativas en cuestión, lo que nuevamente es violatorio de los artículos 40, 41, 115 y 119 de la Constitución.

El artículo 19 de la Ley de Seguridad Interior resulta violatorio de la Constitución por las mismas razones expuestas respecto de los artículos 17 y 18, pero además tiene características de un precepto propio de una ley general, y como se ha dicho, el Congreso de la Unión carece de facultades para emitir una ley general en la ley que regula la seguridad interior, por las razones que ya se han expuesto anteriormente en este ocurso.

El artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior nuevamente comprueba que las actividades asignadas a las fuerzas armadas invaden a la función de la seguridad pública prevista en el artículo 21 constitucional, al referirse a la identificación y prevención de los llamados riesgos, que muy bien podrían incluir, dada la vaguedad del concepto de seguridad interior contenida en el artículo 2° de la Ley de Seguridad Interior, cuestiones relativas a la investigación y prevención de delitos, cuestión ésta que está reservada constitucionalmente a las instituciones de seguridad pública, mientras que el artículo 26

de la Ley de Seguridad Interior incluye a las Fuerzas Armadas en estas actividades, razón por la cual viola al artículo 21 constitucional.

Artículo 27. Este artículo nuevamente es una confesión del Congreso de la Unión en el sentido de que la materia de las actuaciones de las fuerzas armadas conforme a la Ley de Seguridad Interior constituyen actividades que corresponden a la función de seguridad pública, pues no es que este precepto se limite al caso de flagrancia, sino que se refiere a "[c]uando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito", lo que implica que las fuerzas armadas estarían realizando funciones de investigación e incluso persecución de delitos, y en virtud de ellas, podrían percatarse de que éstos se han cometido. Las fuerzas armadas no deben de realizar dichas funciones, pues no son de carácter civil, lo que vulnera el artículo 1° constitucional.

Caso distinto sería si el precepto en cuestión se limitara al caso de flagrancia.

Este precepto viola las garantías de las personas detenidas, de conformidad con los principios que regulan la flagrancia, en los términos del artículo 16 constitucional que en su parte relevante prevé lo siguiente:

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

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. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el 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, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley."

El artículo 27, por lo tanto, no cumple en absoluto con las garantías previstas en el artículo 16 antes transcrito, y por lo tanto debe considerarse inconstitucional.

Artículos 28 a 31. Todo el capítulo cuarto de la Ley de Seguridad Interior resulta violatorio del artículo 21 constitucional, al incluir a las Fuerzas Armadas dentro de las instituciones capaces de desarrollar actividades de inteligencia en materia de la mal llamada "seguridad interior", que como ha quedado demostrado puede incluir cuestiones relativas a la comisión de delitos. La investigación y persecución de los delitos corresponde en exclusiva a las instituciones de seguridad pública, que deben estar constituidas únicamente por civiles, y no militares.

Especial mención merece el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, que resulta violatorio de los artículos 6° y 16 constitucionales en materia de protección de datos personales y derecho a la privacidad. Resulta por demás invasivo de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, como pudiera serlo la Comisión Estatal de Derechos Humanos de

Chihuahua, o la Universidad Autónoma de Chihuahua, y todos los demás órganos autónomos de la Nación. Además, indirectamente, sin ningún control, este dispositivo permite la invasión en la privacidad de todas las personas usuarias o relacionadas con tales organismos autónomos. El segundo párrafo de este artículo 31, además resulta invasivo de la autonomía de las entidades federativas y de los municipios, violentándose, por lo menos, los artículos 40 115 y 124 constitucionales.

Ninguna ley actualmente le otorga a las autoridades federales las facultades previstas en el artículo 31 de la Ley de Seguridad interior, lo que además viola el artículo 1° constitucional, por lo que se refiere al principio de progresividad, es decir la prohibición de adoptar medidas regresivas o que reduzcan el ámbito de protección de derechos ya alcanzado. Es aplicable por referencia la argumentación relativa al principio de progresividad que se ha vertido anteriormente en este ocurso y que es aplicable *mutatis mutandis* a esta cuestión.

Resulta de la mayor relevancia y preocupación la injerencia indebida y atentado a la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, por lo que tal como lo hizo el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y

Protección de Datos Personales en su demanda de acción de inconstitucionalidad antes citada, la cual cita lo manifestado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁶ en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo.³⁷

Desde el campo de la autonomía como garantía institucional, se afectaría el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos con lo establecido en el artículo 31 de la Ley de seguridad interior.

El primero, porque las mencionadas autoridades podrían obtener información sobre las solicitudes que presentan los particulares y los recursos que interponen sin previa justificación. Asimismo, se tendrían que proporcionar aspectos

³⁶ Tesis GARANTÍA INSTITUCIONAL. DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Décima Época, Registro: 2015478, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional. Tesis: 2ª. CLXVI/2017 (10ª.), Página: 603.

³⁷ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 sobre la Ley de Seguridad Interior, Oficio: INAI/DGAJ/0080/18, pág. 80.

sobre la sustanciación de recursos en trámite, que podrían vulnerar la conducción y resolución de los mismos. El segundo, previsto específicamente en el artículo 16 constitucional, ya que se podría solicitar información personal y sensible sin motivación alguna.³⁸

La Ley de Seguridad Interior debería estar debidamente reglada, estableciendo con precisión las circunstancias generales que justificarían la petición de información y el procedimiento específico para ello, valorando incluso la posibilidad de la participación de un tercer poder, como el judicial, que autorice la petición de información, para evitar intrusiones a la autonomía de gestión, amenazas que debiliten el ejercicio del derecho y brindar certeza jurídica.

Por otro lado, al no estar plenamente establecido en la ley qué autoridad y para qué finalidad puede usar o utilizar la información, es inconcuso que se conculca tanto el artículo 6° como el 16 constitucionales, pues se genera, por un lado, una invasión innecesaria a las facultades del organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos y, por otro lado, se soslaya el derecho constitucional de las personas de oponerse al tratamiento de sus datos personales, pues, se

³⁸ *Ibíd.*, pág. 81-82.

reitera, no está definida la finalidad que se hará con los mismos.³⁹

Es relevante resaltar el análisis llevado a cabo en líneas anteriores sobre la diferencia entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad interior. Debido a que artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior señala la "información en materia de seguridad interior", y por ende, al no tratarse de cuestiones de seguridad nacional, se requeriría el consentimiento del titular de los datos personales de conformidad con el artículo 120, fracción IV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Desde la perspectiva de los organismos constitucionalmente autónomos, con arreglo a lo que señala el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, la información que en su caso se proporcione pasaría a ser de seguridad nacional, lo que convertiría al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en un generador de información de seguridad nacional, lo cual transgrede su naturaleza institucional.

Es así, que el problema de inconstitucionalidad que se plantea radica medularmente en la falta de certeza y ambigüedad de la información que refiere el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior que se reclama, ya que no hay un

³⁹ *Ibíd.*, pág. 82-83.

procedimiento claro para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior que se contemplen en la Agenda Nacional de Riesgos, lo que se potencializa cuando se solicite información en atención al artículo 31. Esto es, que la información que requieran las autoridades en materia de seguridad interior puede derivar de acciones relacionadas con riesgos a la seguridad interior, y ésta información no depende de una declaratoria sino de lo que unilateralmente-arbitrariamente se determine en la Agenda Nacional de Riesgos.⁴⁰

A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las medidas de restricción al derecho a la privacidad, en especial las medidas de vigilancia encubierta, deben ser precisas e indicar reglas claras y detalladas sobre la materia.⁴¹

Es por eso que al establecer la Ley de Seguridad Interior en el artículo 6° que las autoridades federales podrán realizar acciones sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, se estarían realizando transferencias de datos personales sin que exista un control de legalidad

⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 88-89.

⁴¹ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 sobre la Ley de Seguridad Interior, Oficio: INAI/DGAJ/0080/18, pág. 89-90; Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencias de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párrafo 131.

específico o facultad concreta que brinde certeza jurídica al titular, sobre medidas para garantizar que los datos se usen sólo para esa finalidad.

Por lo tanto, lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior representa una amenaza al derecho a la protección de datos personales, al constituirse como una restricción al mismo, no sólo en la vertiente de excepción al principio de consentimiento, sino también a la aplicación de los principios, deberes y ejercicio de los derechos ARCO -acceso, rectificación, cancelación y oposición-, pues el artículo 6 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, establece como restricción para el ejercicio de los derechos ARCO la seguridad nacional, mientras que el artículo 31 prevé "la información en materia de seguridad interior" sin respetar la diferencia entre ambos términos.⁴²

Artículos 32 y 33. Resulta irónico el título que el Congreso de la Unión le ha dado al capítulo quinto de la Ley de Seguridad Interior. Dicho capítulo se denomina "Del control de las acciones en materia de seguridad interior". Las obligaciones previstas en dichos dos lacónicos preceptos no

⁴² Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 sobre la Ley de Seguridad Interior, Oficio: INAI/DGAJ/0080/18, pág. 95.

constituyen de ninguna manera de las acciones en materia de seguridad interior. Se viola de manera profunda el principio de rendición de cuentas a que esa Honorable Corte de Justicia de la nación se ha referido en materia de uso legítimo de la fuerza, y que ya ha sido invocado anteriormente en este ocurso, lo que resulta violatorio de los artículo 1° y 21 constitucionales. Si las acciones en materia de seguridad interior implican el uso de la fuerza y de las armas por parte de las autoridades federales, e incluso por parte de las fuerzas armadas, no puede llamarse control de dichas acciones a la simple acción de mantener informado al Presidente de la República y a la Comisión Bicameral a la que se refiere la Ley de Seguridad Nacional Proporcionar información no constituye ningún control. Control sería el cumplir cabalmente con los alcances del artículo 29 constitucional en materia de suspensión de derechos. La situación a la que puede conducir la aplicación de la Ley de Seguridad Interior sería a la derogación del artículo 29 constitucional por la vía de una ley secundaria. Los artículos 32 y 33, por lo tanto, violan asimismo los artículos 1° y 29 constitucionales, además de todo el catálogo de derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Artículo Segundo Transitorio. Como se ha señalado en la sección que expresa el objeto de la presente demanda de controversia constitucional, el Artículo Segundo Transitorio de la Ley de Seguridad Interior, violenta la soberanía de las entidades federativas, en cuanto a su autonomía presupuestaria, al imponérsele cargas financieras sin su consentimiento, respecto de funciones que podrían ser realizadas por las autoridades federales, que en realidad constituyen seguridad pública, de la competencia local. La violación a la soberanía de las entidades federativas se comprueba en tanto que las Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior, pueden ser emitidas por las autoridades federales, sin que medie petición y sin autorización de las legislaturas de las entidades federativas o de sus poderes ejecutivos. Lo anterior resulta violatorio de los artículos 21, 40, 41. 115 y 124 de la Constitución General del la República.

El artículo Quinto Transitorio de la Ley de Seguridad Interior nuevamente es una confesión por parte del Congreso de la Unión de que esta ley invade la función de seguridad pública, que debe de estar asignada a instituciones de carácter civil. En efecto, este precepto transitorio hace referencia al Consejo Nacional de Seguridad Pública y al Secretario Ejecutivo del

Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que nuevamente comprueba la falsedad de que las acciones de seguridad interior previstas en la ley no sean en realidad acciones relativas a la función de seguridad pública, aunque artificialmente el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior diga que no se considerarán de seguridad pública, aunque lo sean. Lo anterior se demuestra en virtud de que este precepto transitorio hace referencia a la obligación del cumplimiento al modelo de función policial, esto es, a las condiciones de desarrollo policial. Las declaratorias a que el artículo quinto transitorio se refiere pueden incluir a las fuerzas armadas. Por lo tanto queda plenamente comprobada la falsedad de la definición de seguridad interior incluida en el artículo 2° de la Ley de Seguridad Interior, y cómo ésta envenena de inconstitucionalidad a toda la Ley de Seguridad Interior.

Además, el artículo Quinto transitorio de la Ley de Seguridad Interior impone obligaciones a las entidades federativas que resultan invasivas de su autonomía, y por lo tanto violatorias de los artículos 40, 115, 119 y 124 constitucionales, pues las declaratorias correspondientes, pueden ser emitidas sin haber sido excitadas o solicitadas por la entidad federativa, además de resultar invasivas de las

funciones de seguridad pública que le corresponden a las entidades federativas y a los municipios.

* * * *

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

PRIMERO. Tener por presentada la demanda de controversia constitucional que promuevo como Gobernador del Estado de Chihuahua.

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la Ley de Seguridad Interior en su conjunto, y en particular, los preceptos que se han señalado como inconstitucionales, por las razones fundadas y motivadas que se expresan en el presente curso.

QUINTO. En su caso, se solicita a ese Tribunal Constitucional, 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.

Chihuahua, Chihuahua a 12 de febrero de 2018.

LICENCIADO JAVIER CORRAL JURADO
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA