



009948

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos

Oficio No. CNDH/CGSRAJ/C2/1359/2018

Ministro instructor: Jorge Mario Pardo Rebolledo

Acción de inconstitucionalidad: 6/2018 y sus
acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018,
16/2018 y 21/2018.

Ciudad de México, a 5 de marzo de 2018.

Asunto: Se expresan alegatos.

Ministros del Pleno de la H. Suprema
Corte de Justicia de la Nación
Presentes.

El suscrito, con el carácter de **Delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad reconocida en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, ante ustedes H. Ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comparezco y expongo:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en desahogo de la vista ordenada mediante acuerdo de fecha veinte de enero de dos mil dieciocho, notificado el día veintitrés de febrero de dos mil dieciocho, dentro del plazo otorgado, vengo a formular alegatos, al tenor de lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1. El dieciocho de enero de dos mil dieciocho, diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Seguridad Interior (LSI), misma que fue radicada bajo el número **6/2011** y admitida a trámite al día siguiente por el Ministro Instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

2. El diecinueve de enero de dos mil dieciocho, diversos Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron diversa acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto por el que se aprueba la Ley de Seguridad Interior, la cual fue radicada bajo el número **8/2018** y en atención a que existía identidad respecto del decreto impugnado en la acción **6/2018**, se decretó su acumulación.
3. El mismo día, el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, promovió análogo medio de control constitucional, en contra de los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, radicada bajo el número **9/2018** y en atención a que existía identidad en el Decreto impugnado, se ordenó su acumulación a las diversas **6/2018** y **8/2018**.
4. En la misma fecha, el Coordinador, integrantes y la Secretaria General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto por el que se expidió la Ley de Seguridad Interior, radicada bajo el número **10/2018**, y en atención a que existía identidad en el Decreto impugnado, se ordenó su acumulación a las diversas **6/2018**, **8/2018** y **9/2018**. Mediante auto de fecha 22 de febrero de 2018 dicha acción fue desechada por notoriamente improcedente.
5. El diecinueve de enero de dos mil dieciocho, el Titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió demanda de acción de inconstitucionalidad, en contra del Decreto publicado en el Diario oficial de la Federación, el día veintiuno de diciembre de 2017, así como en contra de los artículos 2,3,4, fracciones I, II, III, IV y X, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 27, 30, 31, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios todos de la Ley de Seguridad Interior.
6. El día veintidós de enero de dos mil dieciocho, por acuerdo del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que se formara y registrara el expediente de la acción de inconstitucionalidad **11/2018**, promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y en atención a que existía identidad del Decreto impugnado en la presente acción y el combatido en las diversas **6/2018**, **8/2018**, **9/2018**, y **10/2018** decretó la acumulación de los expedientes.
7. El día veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, admitió a trámite las referidas acciones de inconstitucionalidad radicadas bajo los números **8/2018**, **9/2018** y **11/2018**; ordenando dar vista a los Poderes Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, y otorgando el plazo de quince días hábiles para que emitieran sus respectivos informes.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

8. El mismo día, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se formara y registrara la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la Presidenta de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, en contra de la Ley de Seguridad Interior, radicada bajo el número **16/2018**, y en atención a que existía identidad del Decreto impugnado en la presente acción y el combatido en las diversas **6/2018, 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018** decretó la acumulación de los expedientes. Mediante auto de fecha 24 de febrero de 2018, dicha acción fue desechada por notoriamente improcedente.
9. El día treinta de enero de dos mil dieciocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se formara y registrara la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, en contra de la Ley de Seguridad Interior, radicada bajo el número **21/2018**, y en atención a que existía identidad del Decreto impugnado en la referida acción y el combatido en las diversas **6/2018, 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018 y 16/2018** decretó la acumulación de los expedientes. Mediante auto de fecha 24 de febrero de 2018, dicha acción fue desechada por notoriamente improcedente.
10. El día veinte de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, tuvo por presentado al Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal y a los presidentes de las mesas directivas de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, a quienes se tiene rindiendo el informe solicitado en las acciones de inconstitucionalidad **8/2018, 9/2018 y 11/2018**, acuerdo que fue notificado a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el día veintitrés de febrero de dos mil dieciocho, mediante el oficio 1757/2018. En consecuencia, conforme al artículo 67, párrafo primero, de la Ley reglamentaria de la materia, quedaron los autos a la vista de las partes, por el plazo de cinco días hábiles para la formulación de los respectivos alegatos.

II. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión hizo valer dos causales de improcedencia consistentes en las siguientes:

Primera: Se actualiza la causal de improcedencia derivada de la propia Constitución Federal, contenida en el inciso g), de la fracción II del artículo 105, en relación con el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria.

- El artículo 105, fracción II, inciso g) constitucional, establece la procedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

Humanos contra normas de carácter general que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados de los que México sea parte.

- La promovente tilda de inconstitucionales los artículos 4, fracciones I y IV, 6, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios todos de la Ley de Seguridad Interior, por estimar que violan los artículos 1, 6, 9, 14, 16, 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Cámara informante entiende que, por cuanto hace al artículo 21 — contenido en el Título Primero, Capítulo I "**De los Derechos Humanos y sus Garantías**", de la Constitución Federal—, y el artículo 129 —contenido en el Título "**Séptimo Prevenciones Generales**", de la Norma Fundamental—, no establecen a favor de las personas ningún derecho humano ni garantía, sino que se trata de normas competenciales y orgánicas.
- La Cámara de Senadores interpreta que la accionante se duele de que los artículos prescriben una invasión de las facultades competenciales de las autoridades civiles en materia de seguridad pública por parte de las fuerzas armadas.
- La informante estima que la accionante no alega violación a los derechos humanos, sino una invasión a la esfera de competencias.
- La autoridad informante considera que si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aduce una violación a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, lo cierto es que hace depender la violación a tales derechos de la invasión de competencias.
- Por otra parte, con relación a la impugnación del artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, entre todas las razones que sustentan su impugnación, existe una referencia a que la norma rompe con el esquema constitucional en materia de seguridad pública, aunado a que otro de los motivos por lo que la accionante considera que se vulnera el derecho de seguridad jurídica, es el hecho de que la norma entra en contradicción con otras normas de igual jerarquía.
- Con relación al artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior, la autoridad informante sostiene que no transgrede el texto 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el citado precepto establece la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- En cuanto a la impugnación del artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior, la autoridad informante considera que no resulta violatorio de la seguridad jurídica y la legalidad, pues si bien excluye de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo la materia de

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

seguridad interior, deja en claro que en la materia no proceden los medios de impugnación previstos en la citada Ley.

- Por cuanto hace a la impugnación del artículo 30 de la misma ley, no vulnera el derecho de seguridad jurídica por generar un espectro de multiplicidad de autoridades que a su discrecionalidad obtendrán información, pues no existe tal arbitrariedad, aunado a que el actuar de las autoridades se rige por lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Nacional, el Código Nacional de Procedimientos Penales y las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Asimismo, en cuanto al argumento relativo a que se viola el derecho a la consulta previa de pueblos, no se actualiza tal vulneración, pues la Ley de Seguridad Interior no tiene ningún impacto para los grupos y comunidades indígenas.

Segunda: Falta de legitimación.

El artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria ordena que la demanda de acción de inconstitucionalidad debe contener los nombres y firmas de los promoventes, por lo que en caso de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtiera que no aparece la firma del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, deberá concluir que quien promueve no se encuentra legitimado.

III. DESESTIMACIÓN DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

Primera: La autoridad informante refiere que el artículo 105, fracción II, inciso g) constitucional, establece la procedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra normas de carácter general que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no alega una vulneración a derechos humanos en la impugnación de los artículos 4, fracciones I, y IV, 6, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios, todos de la Ley de Seguridad Interior, sino una invasión de competencias.

No le asiste la razón a la autoridad informante cuando sostiene que el parámetro de regularidad señalado por esta CNDH, respecto de la impugnación realizada a los artículos precisados en el párrafo que antecede, son los numerales 29 y 129 constitucionales, pues, como se desprende del propio escrito inicial de demanda, en su foja 68 se precisa que se esgrimen los argumentos que ponen en evidencia la incompatibilidad constitucional de

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

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

En suma, la propia autoridad informante admite que la Comisión accionante argumenta una vulneración a los derechos humanos de seguridad jurídica y el principio de legalidad, sin embargo, estima que, a su juicio, dicha violación la hace depender de una invasión de competencias.

Esta causal de improcedencia debe desestimarse por las siguientes consideraciones:

Como se señaló previamente, no se actualiza la causal de improcedencia y por tanto debe desestimarse, toda vez que esta CNDH, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal, puede promover las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias y que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre el texto constitucional y leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que considere, vulneren los derechos humanos.

Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias al texto constitucional, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco, mil novecientos noventa y seis y dos mil seis.

Estas consideraciones han sido esgrimidas por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P./J. 73/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de 2000, p. 484, del rubro y texto siguientes:

***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES
LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA
CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA
CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU
PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA.*”**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

*constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. **Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis.***

En ese mismo sentido, a efecto de determinar el alcance de la facultad de la CNDH contenida en el citado precepto constitucional, debe realizarse una interpretación de la *ratio legis*, originalista o genética de la norma, para lo cual, debe llevarse a cabo el análisis de las consideraciones que llevaron al Constituyente Permanente a otorgarle a la Comisión accionante la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

De la exposición de motivos de la iniciativa del Grupo Parlamentario PAN del 14 de septiembre de 2006,¹ se desprenden los siguientes puntos:

- La reforma constitucional del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro al artículo 105 constitucional, transformó el papel del Poder Judicial de la Federación: se consolidó la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, por ello se le otorgó la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad.
- La acción de inconstitucionalidad es introducida en la Constitución como un medio de control constitucional que persigue la regularidad constitucional de las normas generales. A través de ella se permite el planteamiento de la inconstitucionalidad de

¹ Exposición de Motivos de la Iniciativa presentada por el Diputado Francisco Javier Valdez de Anda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, que adiciona un inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda ejercer acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes y tratados contraventores de garantías individuales. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fev1FqrifH16B3NUcxeEaMEUufOfwzldKC9q1nSk+ruKUQgqdKQ==>

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

una norma general y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales.

- El objeto primordial de las acciones de inconstitucionalidad es el control abstracto y su efecto la consiguiente anulación de las normas cuestionadas.
- La CNDH, se enfrenta a un reto enorme: lograr que los actos del poder tomen su cauce legal, prevenir los desvíos, propiciar que los abusos sean castigados y darles certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir en defensa de sus derechos humanos.
- El objetivo esencial de ese organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.
- Debido a su finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos, tiene a su cargo diversas funciones tales como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, elaborar programas preventivos en materia de derechos humanos, recibir quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, investigar posibles violaciones a los derechos humanos, formulación de recomendaciones, así como proponer al Ejecutivo federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.
- Debido a lo anterior y en virtud del noble objetivo de protección constitucional del recurso de acción de inconstitucionalidad, es necesario reconocer a la CNDH legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad **que considere necesarias cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, con ello se fortalecería la indispensable labor que desarrolla el ombudsman, limitando el Poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.**
- En tal sentido, se considera pertinente que la CNDH tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales, y en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente la función de defender los derechos humanos.
- Por otro lado, si bien es cierto que el conceder dicha facultad a la CNDH, se estaría fortaleciendo tanto a ésta, como a la vigencia misma de los derechos humanos en nuestro país; lo sería también respecto al Poder Judicial de la Federación, como un pleno reconocimiento a su independencia y soberanía, al Tribunal garante último de la Constitución.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

Por su parte, de la Exposición de motivos de la iniciativa del Grupo Parlamentario PT,² se sintetizan las consideraciones más relevantes:

- El ombudsman mexicano debe ser fortalecido para garantizar en nuestro país la defensa efectiva de los derechos humanos en forma vigorosa y eficiente.
- Uno de los factores que redundan en el fortalecimiento del ombudsman es el dotarle de la facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales de los Estados y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano cuando considere que los mismos puedan ser violatorios de los derechos humanos.
- La mayoría de las legislaciones de derechos humanos del mundo facultan al ombudsman de sus respectivos países para interponer estos recursos.
- Por nuestra parte proponemos adicionar un inciso g) a la fracción II del artículo 105 constitucional para legitimar, también, a la CNDH para promover dichas acciones en contra de leyes federales o locales de los Estados y del Distrito Federal o en tratados internacionales cuando considere que el contenido de dichos instrumentos legales pueda traducirse en violaciones a los derechos humanos.

Ahora bien, dichas Iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, misma que emitió el Dictamen con proyecto de Decreto que adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que a continuación se sintetizan:

- En las Iniciativas en estudio se plantea como propósito general el otorgar a la CNDH la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad, teniendo como antecedente la reforma constitucional al artículo 105 constitucional del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.
- En ella se consolidó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, otorgándole la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad, con la finalidad de brindarle un mayor peso político e institucional designándola como intérprete y garante último de la Constitución.
- Cabe destacar que la acción de inconstitucionalidad se introduce en la Ley Fundamental como un medio de control constitucional, el cual persigue la regularidad

² Exposición de Motivos de la Iniciativa presentada por el Diputado Pedro Vázquez González, del Grupo Parlamentario del PT, que reforma el apartado B del artículo 102 y la fracción II del 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifH16B3NUcxeEaMEUufOfwzldKC9g1nSk+ruKUQggdKQ==>

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

en la constitucionalidad de las normas generales; permitiendo a través de ella el planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales.

- Las acciones de inconstitucionalidad tienen como objeto primordial el control abstracto y en consecuencia la anulación de las normas cuestionadas, además se caracterizan por ser un mecanismo de control concentrado en un tribunal especializado, llamado Tribunal o Corte Constitucional, sus resoluciones tienen efectos generales y procede por vía de acción.
- Acorde a su finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos, tiene a su cargo diversas funciones tales como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, la elaboración de programas preventivos en materia de derechos humanos, recepción de quejas por presuntas violaciones a los mismos, la investigación de posibles violaciones a los derechos humanos, la formulación de recomendaciones, así como proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.
- Por lo anteriormente expuesto esta dictaminadora estima necesario que le sea reconocido a la CNDH la legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales.
- Es menester precisar que al dotar a la CNDH de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de Derecho, por tanto **se considera pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales**, y en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente y con todas herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explícita, la de preservar las garantías individuales.
- Toda vez que al conceder la facultad a la CNDH para presentar acciones de inconstitucionalidad según lo prevé la iniciativa en comento, se estaría fortaleciendo a dicho organismo, así como a la vigencia misma de los derechos humanos en nuestro país; también lo es que se hace lo correspondiente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un pleno reconocimiento a su independencia y soberanía, como Tribunal garante último de la Constitución.

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

Por su parte, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos de la Cámara Revisora emitió Dictamen del proyecto referido³, en el que determinaron lo siguiente:

- Las Comisiones Dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en que es necesario que le sea reconocido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales.
- Es menester precisar que al dotar a la CNDH de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de Derecho, por tanto los integrantes de las Dictaminadoras **consideramos pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias** para que sea la Corte quien determine si una ley es violatoria de las garantías individuales.
- Conceder la facultad en comento a la CNDH implicaría el fortalecimiento de dicho organismo, así como de la vigencia misma de los derechos humanos en nuestro país; también por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la Minuta de referencia conlleva el pleno reconocimiento a su independencia, como Tribunal garante de la Constitución.

De las consideraciones descritas del Proceso de Reforma Constitucional se advierte que el Constituyente Permanente estimó pertinente otorgar a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de promover las acciones de inconstitucionalidad que estime necesarias, cuando a su consideración, se vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

En ese sentido, no existe ninguna limitante para que la CNDH pueda promover acción de inconstitucionalidad cuando estime que se vulneran derechos humanos pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto, ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de la reforma constitucional de 14 de septiembre de 2006, salvo la exigencia de ser normas generales, —las cuales pueden ser de carácter competencial, fiscal, administrativo, penal, electoral, etc.—, siempre y cuando la Comisión planteé una posible vulneración a cualquier derecho humano reconocido en el orden jurídico mexicano.

En el caso que nos ocupa, esta CNDH adujo en su primer concepto de invalidez que la falta de habilitación constitucional para expedir una LSI viola el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad porque se afecta la esfera jurídica de las personas sin un sustento jurídico para hacerlo.

³ Dictamen de la Cámara Revisora de Senadores con Proyecto de Decreto que adiciona el Inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 27 de abril de 2006.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

En el segundo concepto de invalidez este Organismo Nacional adujo que los artículos 2, 3, 4, fracciones I, II, III, IV y X, 6, 7, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 27, 30, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Seguridad Interior vulneran el derecho de a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, consagrados en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Federal, por no encauzar, limitar y acotar adecuadamente el ámbito de actuación de las autoridades; por subordinar a las autoridades civiles bajo el mando de autoridades militares y por posibilitar una prolongación injustificada de la puesta a disposición de los detenidos.

En su tercer concepto de invalidez, esta Comisión Nacional esgrimió argumentos para evidenciar que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior vulnera el pleno ejercicio de los derechos humanos de libertad de expresión y asociación.

En cuanto al cuarto concepto de invalidez, esta CNDH argumentó que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior viola el derecho humano de acceso a la información y resulta contrario al principio de máxima publicidad, que rige la materia de transparencia y acceso a la información, ya que posibilita como regla general la clasificación ex ante de toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la propia Ley, contrario a lo dispuesto por el artículo 6º constitucional que estipula como regla general la publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo y únicamente como excepción la reserva y confidencialidad de la información.

Por su parte, este Organismo garante de los derechos humanos, adujo que el artículo 31, del mismo ordenamiento vulnera el derecho de protección de datos personales ya que las autoridades federales y los órganos autónomos, están obligados a proporcionar la información que le requieran todas las autoridades, so pretexto de realizar tareas en materia de seguridad interior, sin atender a la protección de los datos personales (incluso los inherentes a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos).

Finalmente, en su sexto concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó que la Ley de Seguridad Interior, vulnera el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ya que, del proceso legislativo de la Ley en comento, se advierte que no se llevó a cabo la consulta previa para su creación, misma que afectan directamente a las comunidades citadas, consecuentemente resultan contrarios a los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, a lo largo del escrito inicial de demanda, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo vulneraciones a los derechos humanos de seguridad jurídica; acceso a la información pública con relación al principio de máxima publicidad; a la protección de datos personales; a la consulta previa de las comunidades indígenas; a la libertad de

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

expresión; a la libertad de asociación, así como a los principios de inmediatez en la puesta de disposición; de legalidad; *pro persona*; y de progresividad.

Dicho lo cual, para determinar si las normas impugnadas transgreden efectivamente, —como así ocurre—, los derechos humanos que se estimaron vulnerados, es necesario que se realice un estudio profundo de los argumentos planteados por la accionante, pues es una cuestión que atañe propiamente al fondo del asunto y no a su procedencia, motivo por el cual, la causal de improcedencia echa valer por la Cámara de Senadores debe desestimarse.

Ahora bien, el Pleno de ese Alto Tribunal, se ha pronunciado reiteradamente respecto de los requisitos necesarios para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad.

En efecto, tanto en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, como en la acción de inconstitucionalidad 22/2009 se resolvió que, basta con que la Comisión aduzca en su demanda una violación a los derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no a derechos humanos; puesto que ésta es una cuestión que atañe al fondo del asunto.⁴

Es así que la legitimación de los accionantes solamente determina la posibilidad de ejercicio de la acción —en el sentido procesal—, mientras que la existencia o no de las violaciones a derechos fundamentales por parte de las normas cuya validez se controvierte, constituye una cuestión que atañe al fondo del asunto.⁵

Analizar, aun someramente, los méritos de los argumentos que, en torno a la violación de derechos fundamentales hizo valer este organismo de protección de los derechos humanos obligaría a adentrarse en cuestiones propias del fondo que, según la reiterada jurisprudencia del Pleno, no deben abordarse al pronunciarse sobre la procedencia de la acción.⁶

Sobre este punto específico, conviene recordar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe

⁴ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al martes nueve de marzo de dos mil diez, al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009, p. 26.

⁵ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cuatro de marzo de dos mil diez, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, p. 38.

⁶ *Ibidem*.

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.⁷

En el caso concreto que nos ocupa, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores considera que, respecto a la impugnación realizada de los artículos, fracciones I, y IV, 6, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios, la Comisión accionante no alega violación a los derechos humanos, situación que resulta contradictoria, cuando el mismo informante admite que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce una violación al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad.⁸

Sobre este punto, es menester recordar que el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2013⁹ en fecha 26 de junio de 2017 reiteró que, basta con que esta Comisión Nacional aduzca en su demanda una violación a cualquier derecho humano reconocido en el orden jurídico mexicano, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional.

Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésta es una cuestión que atañe al fondo del asunto, consideraciones que por su relevancia conviene transcribir:

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

⁷ Sirve de sustento, por su exacta aplicación al caso concreto la Jurisprudencia P./J. 36/2004, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, junio de 2004, p. 865, del rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.

⁸ Informe de Validez del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, sobre la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, p. 33.

⁹ Resuelta el 26 de junio de 2017. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas consideraciones que en las diversas 22/2009 y 49/2009, las cuales fueron aprobadas por unanimidad de votos.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

caso en que se alegara una invasión de ámbitos competenciales, desvinculada de la protección a derechos humanos—, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dicha Comisión tiene una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el texto constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.

Al respecto, como se desprende de las fojas 68 a 222 del escrito inicial de demanda de acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos esgrimió diversos argumentos que ponen en evidencia la incompatibilidad constitucional de los artículos 2, 3, 4, fracciones I, II, III, IV y X, 6, 7, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 27, 30, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Seguridad Interior, por violación a los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, al vulnerar el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como el incumplimiento de la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos.

La precisión contenida en el párrafo anterior se trae a colación, para demostrar que la Comisión accionante efectivamente adujo en su demanda una violación a los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad, y por tanto debe ser considerada como legitimada para promover este medio de defensa constitucional.

Ahora bien, específicamente, por cuanto hace a los artículos de la Ley de Seguridad Interior, precisados en el párrafo precedente la autoridad informante estima que no alegaron violaciones a derechos humanos, sin embargo, después admite que si bien se aduce una violación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, estima que se hace depender la violación a tales derechos de la invasión de competencias, pues entiende que dicha invasión competencial no implica una vulneración a derechos humanos.

Al respecto, conviene precisar que, en reiteradas oportunidades esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha esgrimido a través de acciones de inconstitucionalidad invasión a las esferas de competencias de las autoridades por estimar que la afectación a la esfera jurídica de las personas por parte de una autoridad incompetente, vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En ese sentido, debe reconocerse la ejemplar labor que ha llevado a cabo el Pleno de nuestro Máximo Tribunal Constitucional al resolver dichos asuntos, en los que ha determinado que, en efecto las invasiones competenciales tienen como consecuencia la afectación de la esfera jurídica de los particulares por parte de una autoridad que carece de facultades para ello, y por lo tanto se configura una vulneración al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio constitucional de legalidad.

Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos

Algunos de los asuntos en comento, se sintetizan a continuación:

Acción de inconstitucionalidad promovida por la CNDH	Transgresión aducida	Sentido de la resolución	Fecha de resolución
2/2015	• Invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión. • Seguridad jurídica. • Legalidad.	Es procedente y fundada.	16/05/17
7/2015	• Invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión. • Seguridad jurídica. • Legalidad.	Es procedente y fundada.	19/05/2016
20/2014	• Invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión. • Seguridad jurídica. • Legalidad.	Es procedente y fundada.	12/05/2015
20/2013	• Invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión. • Seguridad jurídica. • Legalidad.	Es procedente y fundada.	21/10/2014
21/2013	• Invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión. • Seguridad jurídica. • Legalidad.	Es procedente y parcialmente fundada.	03/07/2014
22/2013	• Invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión. • Seguridad jurídica. • Legalidad.	Es procedente y fundada.	27/02/2014

Como se precisó, debe destacarse el trabajo del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que, gracias a su labor, disposiciones que representaban una invasión de competencias y por tanto una vulneración a derechos humanos han sido expulsadas del orden jurídico mexicano.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

Lo anterior, como se desprende del Proceso de Reforma Constitucional del 14 de septiembre de 2006, por el que se le otorgó a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de promover las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias por estimar que vulneran derechos humanos, ha fortalecido no solo las funciones de este Organismo Nacional como garante de los derechos humanos, sino además también se ha reforzado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal garante último de la Constitución.¹⁰

Por ello, resulta insostenible y por tanto debe desestimarse, la premisa que esgrime el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en el sentido de que no se alega una violación a los derechos humanos, sino una invasión de la esfera de competencias.

En suma, las normas impugnadas efectivamente pueden implicar una invasión a la esfera de competencias, lo que se traduce en una irregularidad jurídica de una norma general que implica una vulneración material a los derechos humanos.

Así lo ha refrendado el Pleno de esa Suprema Corte Justicia de la Nación al señalar que *"también es fundamental la garantía específica de legalidad, consagrada por el artículo 16, en cuanto a que sólo puede afectarse a las personas por autoridades competente, lo que se traduce en un régimen de Derecho, conforme al cual toda autoridad, aun tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones: las garantías individuales, que no deberá vulnerar, y las facultades que las leyes les confieran, las que no deberán rebasar."*¹¹

En ese entendido, pues, como ha quedado demostrado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo en su demanda violaciones a derechos humanos, situación que resulta suficiente para tener por cumplido el requisito de legitimación para promover acción de inconstitucionalidad, y por tanto, debe desestimarse la causal de improcedencia echa valer por la autoridad informante.

No obstante que esta CNDH no adujo en su demanda invasiones a esferas competenciales lisa y llanamente, como se esgrimió en el escrito inicial de demanda, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese Alto Tribunal, en uso de su facultad para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, podrá advertir en primer término, por ser una cuestión de estudio preferente, que el Congreso de la Unión no tenía competencia para legislar en materia de seguridad interior y que diversas disposiciones pueden implicar una invasión a las esferas competenciales previstas en el texto

¹⁰ Dictamen de la Cámara Revisora de Senadores con Proyecto de Decreto que adiciona el Inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 27 de abril de 2006.

¹¹ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 5 de marzo de 1996 al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, p. 154.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

constitucional.¹² Idéntico criterio utilizó el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **2/2015** el día dieciséis de mayo de dos mil diecisiete.

Además, la Suprema Corte acorde a su sentido vanguardista tiene la oportunidad de hacer viva la aplicación del artículo primero constitucional de dar la protección más amplia a las personas al tener la posibilidad de analizar aquello discordante con la convencionalidad y constitucionalidad, es decir el control de regularidad constitucional.

Pues, toda vez que las acciones de inconstitucionalidad tienen como objeto primordial el control abstracto y en consecuencia la anulación de las normas cuestionadas, y además se caracterizan por ser un mecanismo de control concentrado en un tribunal especializado, como lo es en nuestro caso esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus resoluciones al tener efectos generales resulta de vital importancia adoptar criterios amplios y no restrictivos en la defensa de la dignidad de las personas.

Por otra parte, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores sostiene que en cuanto al artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior no se advierte violación a derecho humano alguno; en cuanto al artículo 10 de la ley impugnada, refiere que el citado precepto no es violatorio del derecho humano de seguridad jurídica ni del principio de legalidad; en cuanto al artículo 30 del ordenamiento impugnado, la autoridad informante estima que no viola el derecho de seguridad jurídica y que no se viola el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados previamente.

Con relación a las consideraciones referidas en el párrafo previo, debe reiterarse que, para estar en posibilidad de determinar si las normas impugnadas vulneran derechos humanos o no, debe realizarse un análisis profundo de los conceptos de invalidez, pues es una cuestión que atañe al fondo del asunto, y no a su procedencia.

Es así que analizar, aun someramente, los méritos de los argumentos que, en torno a la violación de derechos fundamentales de seguridad jurídica y el principio de legalidad que ha hecho valer esta Comisión Nacional, obligaría a adentrarse en cuestiones propias del fondo que, según la reiterada jurisprudencia del Pleno, no deben abordarse al pronunciarse sobre la procedencia de la acción.¹³

Por ello, debe desestimarse dicha causal de improcedencia, con fundamento en la jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por su exacta conexidad con el caso concreto conviene citar:

¹² Al respecto, sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 96/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1157, sustentada por el Tribunal Pleno, del rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS."**

¹³ Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cuatro de marzo de dos mil diez, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, p. 74.

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

Jurisprudencia P./J. 36/2004, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, junio de 2004, p. 865, del rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.¹⁴

De lo anteriormente expuesto de colige que, la legitimación de este Organismo Nacional para iniciar el referido medio de control constitucional no se encuentra condicionada a que se demuestre la inconstitucionalidad de la norma por vulnerar derechos humanos, sino solamente a plantear la posible contradicción entre una norma general y el texto constitucional, en el caso particular, por estimar que se vulneran derechos humanos.

Ello, ya que, como refiere de manera textual la fracción II¹⁵ del citado precepto constitucional, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto "*plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*"

¹⁴ Robustecen lo planteado, por analogía, las Jurisprudencias P./J. 135/2001 y P./J. 92/99 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas respectivamente en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XV, enero de 2002, página 5 y Tomo X, septiembre de 1999, tesis, página 710 de los siguientes rubros y textos: "**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse."

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucre una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

¹⁵ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

En ese sentido, si el objeto del citado medio de control, es plantear la posible contradicción de una norma general con el texto constitucional, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce en su demanda que las normas impugnadas contradicen el texto constitucional por vulnerar diversos derechos humanos reconocidos por la propia Norma Fundamental —tales como seguridad jurídica, legalidad, libertad de expresión, libertad de asociación, acceso a la información, protección de datos personales y consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas—, luego entonces, se satisface el requisito de legitimación.

Segunda: Falta de legitimación, en caso de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta que no aparece la firma del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la demanda de acción de inconstitucionalidad.

La citada causal de improcedencia que hace valer el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores también debe desestimarse pues, la demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como consta en la foja 292 del escrito inicial de demanda de la acción de inconstitucionalidad presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 19 de enero de 2018, a la que recayó el número de expediente 11/2018.

Asimismo, para desestimar dicha causal de improcedencia, se ofrece como prueba el acuerdo de fecha veintidós de enero de dos mil ocho, dictado por el Ministro Instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo, por el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa y por el que se acreditó la personalidad del promovente con copia certificada del oficio número DGPL-1P3A.-4858, del acuerdo de designación del Senado de la República, y por tanto debe desestimarse la citada causal de improcedencia, pues la misma resulta inoperante.

IV. ARGUMENTOS DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA

Resulta conveniente recordar que en la demanda que originó el presente asunto, se argumentó, en seis conceptos de invalidez, en esencia lo siguiente:

PRIMERO. El Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de los cuales, el actuar de todas las autoridades debe encontrar un fundamento jurídico y realizarse conforme al mismo, ya que el Congreso de la Unión no cuenta con sustento constitucional que le permita la emisión del ordenamiento impugnado.

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

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

A. Indeterminación de supuestos normativos:

- Se precisó que las normas que facultan a las autoridades, incluso las Fuerzas Armadas, para realizar acciones de seguridad interior no encauzan adecuadamente el ámbito de esa actuación. Razón por la que, por un lado, el gobernado desconoce cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice la autoridad, y por otro, que el actuar de los agentes estatales no se encuentra debidamente limitado y acotado, de manera que da pauta a un actuar arbitrario o caprichoso.
- La CNDH, esgrimió que los artículos 2, 3, 4, fracciones II, III y X, establecen una deficiente regulación de los supuestos normativos de seguridad interior, los riesgos y amenazas a la misma; así como de los principios que rigen el ejercicio de las atribuciones de Seguridad Interior; y el uso legítimo de la fuerza.
- A juicio de la CNDH, el concepto de Amenaza a la Seguridad Interior es tan impreciso y tan abierto que prácticamente cualquier situación puede ser considerado como una amenaza a la seguridad interior.
- Se señaló que la Ley de Seguridad Interior dispone que las autoridades, incluso las Fuerzas Armadas, pueden llevar a cabo acciones de seguridad interior cuando consideren como amenazas cualquier cosa que, a su arbitrio, afecte los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana, garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación, cooperación (previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional).

Así como a los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza (previstos en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Interior).

Es decir, este Organismo Nacional enfatizó que prácticamente cualquier cosa puede ser considerada como amenaza a la seguridad interior y por tanto habilitar a las Fuerzas Armadas para realizar tareas de Seguridad Interior a través de la Declaratoria respectiva.

- Aunado a que prácticamente cualquier acto puede ser considerado como una amenaza a la seguridad interior, en términos de la Ley de Seguridad Interior, un riesgo es cualquier situación que potencialmente puede convertirse en una amenaza.
- La CNDH argumentó que la Ley de Seguridad Interior posibilita que las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, lleven a cabo Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, de forma permanente y sin necesidad de que se emita una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, para identificar, prevenir y atender riesgos, que, como se dijo, es cualquier situación que potencialmente puede convertirse en una amenaza. (Artículos 6 y 26 de la Ley de Seguridad Interior).
- Asimismo, se señaló que la habilitación que la Ley de Seguridad Interior realiza para que cuerpos policiales y Fuerzas Armadas ejerzan la Fuerza Pública es deficiente, pues no se prevén principios que rigen el Uso Legítimo de la Fuerza, tales como su

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

procedencia en casos absolutamente necesarios y no se prevén los mecanismos de control y rendición de cuentas.

B. Subordinación de las autoridades civiles al mando de autoridades militares en tareas permanentes:

- Se argumentó que diversos artículos¹⁶, de la Ley de Seguridad Interior vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad ya que habilitan a las Fuerzas Armadas por sí mismas, sin mediar solicitud de apoyo, por parte de las autoridades civiles para realizar actividades que por su naturaleza se identifican con la materia de Seguridad Pública.
- Se señaló enfáticamente que dichos preceptos posibilitan la subordinación de las autoridades civiles bajo el mando de autoridades militares, situación que la Constitución Federal¹⁷ no permite.
- Si bien el artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en ejercicio de una facultad ejecutiva, el Presidente de la República, disponga del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, sin embargo, esta habilitación no implica que las Fuerzas Armadas puedan llevar a cabo tareas de forma permanente, subordinando a las autoridades civiles bajo el mando militar.
- Se argumentó que la Ley de Seguridad Interior contiene un margen excesivo de discrecionalidad para la autoridad, pues su actuación no está regulada por ningún procedimiento legal ante los particulares, al excluir de la materia de seguridad interior de lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁸, sin prever en todo el contenido de la norma un procedimiento que regule el actuar de la autoridad frente a los particulares.
- La CNDH señaló que el permitir que, por disposición transitoria¹⁹, una norma que contiene vulneración al bloque de constitucionalidad mexicano en materia de derechos humanos, derogue disposiciones que se opongan a la norma constitucional y convencionalmente vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

C. Inmediatez en la puesta a disposición y primer respondiente:

- Se argumentó que, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, cualquier autoridad que se encuentre en el supuesto de retener a una persona, es decir, de privarla de la libertad cuando se percate de la comisión de un delito, debe poner al detenido **de forma inmediata y sin demora** a disposición del Ministerio Público.

¹⁶ Artículos 2, 3, 4, fracciones I, II, III, IV y X, 6, 7, 10, 11, 15, 16, 17 18, 20, 21, 26, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios.

¹⁷ Artículos 16, 21, 89, fracción VI y 129 de la Constitución Federal.

¹⁸ Artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior.

¹⁹ Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Seguridad Interior.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

- El artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, transgrede el derecho de seguridad jurídica y los principios de inmediatez en la puesta a disposición y de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, porque dispone que las Fuerzas Armadas —que constituyen *per se* una autoridad— que realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito pondrán a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía, en contradicción con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Federal, que establece el deber de las autoridades de poner a los detenidos de inmediato y sin demora a disposición de del Ministerio Público a los detenidos.
- El artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior permite una prolongación injustificada de la puesta a disposición de los detenidos, ante el Ministerio Público. Ya que faculta a las Fuerzas Armadas a coordinarse y conducirse por medio de la policía para que con posterioridad se ponga a disposición de la autoridad competente a los detenidos.

TERCERO. El artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, establece que no serán consideradas como Amenazas a la Seguridad Interior, exclusiva y restrictivamente las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transgrediendo el derecho humano de asociación y reunión previsto en los artículos 6 y 9 de la Constitución Federal.

CUARTO. El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior resulta violatorio al derecho humano de acceso a la información y contrario al principio de máxima publicidad, que rige la materia de transparencia y acceso a la información, contrario a lo dispuesto por el artículo 6º constitucional ya que posibilita como regla general la clasificación ex ante de toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la propia Ley —incluso aquella que no necesariamente se encuentre relacionada con razones de interés público y seguridad nacional o la que derive de violaciones graves a derechos humanos—, contrario a lo dispuesto por el artículo 6º constitucional que estipula como regla general la publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo y únicamente como excepción la reserva y confidencialidad de la información.

QUINTO. El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, vulnera el derecho de protección de datos personales ya que las autoridades federales y los órganos autónomos, están obligados a proporcionar la información que le requieran todas las autoridades, so pretexto de realizar tareas en materia de seguridad interior, sin atender a la protección de los datos personales (incluso los inherentes a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos).

SEXTO. La Ley de Seguridad Interior, vulnera el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ya que, del proceso

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

legislativo de la Ley en comento, se advierte que no se llevó a cabo la consulta previa para su creación, misma que afectan directamente a las comunidades citadas, consecuentemente resultan contrarios a los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En obvio de repeticiones innecesarias se solicita a ese H. Supremo Tribunal tenga por reproducidas todas las argumentaciones vertidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los conceptos de invalidez hechos valer en el escrito inicial de demanda como si estuvieran insertos a la letra en este apartado.

V. PLANTEAMIENTO DE LA LITIS

Con la finalidad de precisar la *litis* de la acción de inconstitucionalidad, se estima prudente resumir los parámetros en que se apoyan los respectivos informes del Poder Ejecutivo Federal y de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión:

A continuación, se sintetizarán las consideraciones vertidas por las autoridades informantes respectivamente:

1. Consideraciones de validez.

A. Respecto del primer concepto de invalidez:

- El Congreso de la Unión tiene dentro de las facultades establecidas en el artículo 73 constitucional, la de legislar en materia de Seguridad Interior, en virtud de que esta materia es una vertiente de la Seguridad Nacional.
- Derivado de la reforma constitucional de 2004, se introdujo el término de Seguridad Nacional y se estableció la facultad y obligación del Presidente de la República para preservarla, así como la facultad del Congreso para emitir leyes de la materia.
- La Seguridad Interior, como vertiente de la Seguridad Nacional implica la posibilidad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 89 constitucional. No obstante que la Ley de Seguridad Nacional, ya regula efectivamente las amenazas, el legislador ordinario estimo crear el concepto moderno de Seguridad Interior, como una parte de la Seguridad Nacional.
- La ley impugnada era necesaria a fin de aportar una solución legislativa para que las Fuerzas Armadas permanentes pudieran resolver un sinnúmero de situaciones que rebasan las capacidades de las autoridades civiles en materia de seguridad pública.
- El fundamento de la expedición de la Ley de Seguridad Interior es el artículo 73, fracción XXIX-M de la Constitución Federal, pues la Seguridad Interior es una vertiente de la Seguridad Nacional.
- Son dos las facultades que permiten al Congreso de la Unión, legislar en materia de Seguridad Interior, consistente en la facultad implícita que le permite expedir todas las

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades de los Poderes de la Unión, contenida en la fracción XXXI, del artículo 73 constitucional.

- La Seguridad Interior es una rama de la Seguridad Nacional que debe regularse en un ordenamiento distinto a la Ley de Seguridad Nacional, porque, aunque ambas materias versan sobre situaciones o fenómenos distintos, comparten un origen relacionado con la preservación de la soberanía nacional.
- Debe tomarse en cuenta que, al expedir la Ley de Seguridad Interior, el Legislador Federal incorporó al cuerpo jurídico nacional, un ordenamiento legal que solventara la ausencia de una ley que definiera y regulara las actividades —carentes de sustento constitucional— que venían y vienen realizando las Fuerzas Armadas.
- La interpretación armónica de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal, con relación a los artículos 1° de la Ley Orgánica de la Armada de México; 1°, fracción II, 2, 13, 183, fracción I, inciso B, fracción II, inciso B, y 184 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, resulta posible establecer que el Congreso de la Unión puede expedir una Ley de Seguridad Interior, ya que no se hace nugatoria la facultad de carácter ejecutivo del Ejecutivo Federal, pues regula detalladamente dicha atribución.
- No se vulnera el derecho de seguridad jurídica ni el principio de legalidad, pues la autoridad informante considera que el Congreso de la Unión se encuentra habilitado para expedir la Ley de Seguridad Interior con base el artículo 73, fracción XXIX-M, que expresamente habilita al Legislador Federal para expedir normas en materia de Seguridad Nacional.
- Ahora bien, en caso de que se considere que dicha fracción XXIX-M no habilita al Congreso de la Unión para expedir la Ley de Seguridad Interior, la autoridad informante busca fundar su emisión en lo que denomina una habilitación implícita contenida en la diversa fracción XXXI, del mismo artículo 73, con relación a los diversos 89, fracción VI, y 119 todos de la Constitución Federal, pues el Congreso de la Unión puede emitir todas las leyes que sean necesarias para que el Ejecutivo Federal ejerza sus facultades con la regulación necesaria.
- La Ley de Seguridad Interior no regula dicha materia en términos de concurrencia, sino que pretende darle un enfoque en el que los tres órdenes de gobierno participen de manera conjunta y coordinada en una función que no pretende sustituir la obligación de las entidades federativas.
- Aunque la materia de Seguridad Interior sea una materia exclusiva de la Federación, el Congreso de la Unión está habilitado para legislar en materia de Seguridad Interior y para regular de manera integral los esquemas de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en la materia.
- La autoridad informante considera que no es suficiente el argumento vertido en el escrito inicial de demanda relativo a que no es posible colegir que el sustento para la expedición de la Ley de Seguridad Interior es la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, pues el alcance de dicha fracción se restringe a las facultades de los Poderes de la Unión que requieren la expedición de una ley, cuestión que no se actualiza en el caso concreto.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

- La informante estima que las Fuerzas Armadas pueden participar por sí mismas para identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la Seguridad Interior, ya que dichas acciones deben realizarse de forma constante, dada la trascendencia de su ejecución, razón por la cual no se requiere de una petición por parte de alguna de las legislaturas estatales ni del Ejecutivo para desarrollar tales operaciones, pues resulta necesario que la Fuerza Armada permanente pueda llevar a cabo dichas tareas.
- La Ley de Seguridad Interior no habilita a las Fuerzas Armadas para que actúen por sí mismas sin mediar solicitud de apoyo por parte de la autoridad civil.
- La circunstancia de que la Ley de Seguridad Interior prevea que la dirección de los Grupos Interinstitucionales que se establezcan corresponda a un Comandante de las Fuerzas Armadas obedece a que los servidores capacitados para preservar la Seguridad Interior es el personal de las Fuerzas Armadas.
- La Ley de Seguridad Interior garantiza el principio de División de Poderes, pues no distribuye competencias entre los distintos órganos de gobierno, sino que instituye obligaciones a cargo de las autoridades federales, estatales y municipales y provee las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre todas.
- El Presidente de la República —*motu proprio*— puede emitir una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, sin que exista petición por parte de las Entidades Federativas o de las autoridades locales, y sin que sea necesario su consentimiento.
- Existen territorios que, por su posición estratégica para el país, el Presidente de la República está facultado para emitir una Declaratoria de Protección, que deba existir consentimiento por parte de las autoridades locales.
- No existe la posibilidad de que situaciones que se consideren como Amenazas o Riesgos a la Seguridad Interior, se identifiquen al mismo tiempo, con tareas propias de Seguridad Pública, pues de una interpretación sistemática de las fracciones II y III del artículo 4 y el diverso 6 de la Ley de Seguridad Interior, se puede desprender que toda aquella circunstancia que afecte los principios establecidos en los artículos 3° y 5° de la Ley de Seguridad Nacional tendrá el carácter de Riesgo

B. Respecto del segundo concepto de invalidez:

- El legislador no está obligado a establecer en cada uno de los dispositivos normativos que utiliza, qué debe entenderse por determinado concepto, o bien crear un catálogo de hipótesis en los cuales se agote un supuesto normativo, en tanto que es imposible agotar todas las condiciones o variantes.
- La mayor preocupación por parte del legislador ha sido construir una definición amplia que englobe lo que debe entenderse por Seguridad Interior, sin embargo, se torna difícil establecer actos u omisiones específicos que abarquen toda la gama de riesgos o amenazas para la seguridad interior.
- Los artículos impugnados no transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad pues no se trata de una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que las autoridades responsables no legislaron de manera incompleta

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

o deficiente, pues no existe un mandato constitucional que establezca que la aplicación de la Ley, debe referirse una hipótesis normativa que de manera expresa señale las conductas específicas para que la autoridad encauce el ámbito de actuación y se señalen las consecuencias jurídicas de los actos que se realicen.

- Las normas impugnadas, son claras y precisas en señalar las conductas específicas y acotadas que constituyen una amenaza o un riesgo a la seguridad interior, por lo que la actuación de la autoridad se encuentra perfectamente limitada y acotada, pues sólo actuará en cualquier caso en que se afecte uno de esos principios.
- Si la afectación de los principios no tiene como consecuencia la amenaza de la permanencia o continuidad de los órdenes de gobierno e instituciones, o el desarrollo nacional, o el orden constitucional, o el desarrollo del Estado de Derecho o la gobernabilidad democrática, la autoridad estará impedida para actuar.
- La autoridad informante estima que la autoridad debe cumplir con los supuestos establecidos en la Ley impugnada y que por tanto no se deja al arbitrio de las autoridades un margen de discrecionalidad para definir los casos en que procede actuar en aras de la seguridad interior, en razón de que la afectación a los principios debe representar un riesgo o una amenaza a la seguridad interior.
- Respecto a la fracción X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, la autoridad informante aduce que no se argumentó *per se* la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, sino que se omitió observar los principios de absoluta necesidad y rendición de cuentas y no hay ninguna disposición en la Constitución que disponga que dichos principios deben observarse al emitir la norma.
- Refiere que, si bien es cierto que la fracción X del artículo impugnado no establece los principios de absoluta necesidad y rendición de cuentas, de una interpretación armónica se desprende que la norma impugnada sí prescribe que los actos que lleven a cabo las autoridades deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con el texto constitucional y los tratados internacionales.
- Mencionan que los argumentos son inoperantes porque se sustentan en una premisa falsa.
- La habilitación que la norma impugnada realiza para que autoridades federales — incluidas las Fuerzas Armadas—, ejerzan la fuerza pública a través de protocolos emitidos por ellas, busca evitar la discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades administrativas facultadas para emitir los protocolos de actuación correspondientes.
- Las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no tienen un carácter vinculante y por tanto, no es una obligación del Estado atenderlas.
- La Ley de Seguridad Interior no deja espacios de arbitrariedad en relación con los supuestos de seguridad interior, pues los mismos permiten hacer frente a una amplia gama de actividades en aras de garantizar la seguridad nacional, que si bien exigen el ejercicio de facultades discrecionales los supuestos se encuentran limitados.
- La declaratoria únicamente responde a la necesidad de actuar ante una amenaza que supera a las autoridades en el ejercicio de sus facultades de seguridad pública.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

- La naturaleza jurídica de la Ley de Seguridad Interior de ninguna forma se relaciona con la materia de Seguridad Pública, pues la norma dispone que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Interior no es un mecanismo para sustituir la obligación de las entidades federativas y los municipios en materia de Seguridad Pública.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96 ha determinado que el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal faculta al Presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar la seguridad exterior e interior del país cuando se produzca una situación que haga temer fundadamente que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse a una situación grave como una invasión, perturbación grave de la paz pública o poner en grave peligro a la sociedad.
- La autoridad informante estima que las Fuerzas Armadas se encuentran facultadas para realizar diversas funciones que claramente trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho como el de "disciplina militar", porque el artículo 129 constitucional no puede ser interpretado de forma restringida, en el sentido de que la actuación de las Fuerzas Armadas permanentes se encuentre limitada a la declaración de guerra o cuando exista suspensión de garantías.
- La circunstancia de que la Ley de Seguridad Interior prevea que la dirección de los grupos interinstitucionales corresponderá a un Comandante de las Fuerzas Armadas no implica una subordinación de autoridades ya que dicha designación sólo es en el supuesto en el que intervengan las Fuerzas Armadas, y coordinará a las autoridades civiles.
- Si bien es cierto que el artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior determina que, a falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente la Ley de Seguridad Nacional, la autoridad informante insiste en que eso se debe a que la Ley de Seguridad Interior es una vertiente de la Seguridad Nacional y por tanto se complementan.
- Incluso tienen a su alcance los medios que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para el caso de acceso a la información, así como lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- La autoridad informante refiere que el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, no se refiere a la ejecución de órdenes judiciales de aprehensión, sino de aquellos en que el sujeto es detenido cometiendo un delito en flagrancia, por lo que no resulta aplicable la remisión sin dilación ante el Ministerio Público.
- Las Fuerzas Armadas al detener a una persona no están actuando como autoridad, sino como cualquier persona que se percata de la comisión de un delito, para posteriormente ponerlo a disposición de la autoridad más cercana y esta a su vez, ante el Ministerio Público.
- Refiere la autoridad informante que las Fuerzas Armadas no pueden poner a disposición a un indiciado ante un Ministerio Público porque eso sería una invasión de competencias porque consideran que eso se encuentra relacionado con la sanción por la comisión de un delito, lo que implicaría realizar funciones de Seguridad Pública,

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

respecto de las cuales, las Fuerzas Armadas, de ninguna manera pueden ejercer competencias.

- La Cámara informante considera que la detención efectuada por las Fuerzas Armadas, su posterior puesta a disposición a una autoridad y la subsecuente puesta a disposición del Ministerio Público es una dilación justificada, pues las Fuerzas Armadas no pueden poner a disposición directamente del Ministerio Público al indiciado.
- La informante considera que no es necesario analizar si una norma transgrede o no un Tratado Internacional, pues basta demostrar que la misma es acorde con el texto constitucional, pues dichos tratados son signados, siempre y cuando sean acordes con el texto de la Constitución Federal.

C. Respetto del tercer concepto de invalidez:

- Si bien es cierto que, de la literalidad del artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, se desprende que exclusivamente se hace referencia a las movilizaciones de protesta social o a las que tengan un carácter político electoral, ello no posibilita que se consideren como amenazas a la seguridad interior cualquier otra forma de reunión distinta porque considera que los supuestos que serán considerados como amenazas a la seguridad interior se encuentran determinados por la propia ley.
- La Cámara informante solicita que se realice una interpretación conforme de la norma impugnada, en función de la presunción de constitucionalidad de la norma, y para que prevalezca en el orden jurídico con base en su presunción de constitucionalidad.
- La informante pretende sustentar la validez de la norma con la premisa relativa a que, si bien el ordenamiento constitucional reconoce derechos, los mismos encuentran límites y no son absolutos, tal es el caso de los derechos de libertad de expresión y asociación.
- Refiere la informante que no se deja al arbitrio de la autoridad determinar si las aglomeraciones se realizan o no conforme al texto constitucional, ya que, para que una movilización pueda ser considerada como amenaza a la seguridad interior, es necesario que se trate efectivamente de una amenaza a la seguridad interior.
- Sin embargo, aduce la informante, que lo anterior no es óbice para que las Fuerzas Armadas puedan realizar todas las políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente los riesgos a la Seguridad Interior.

D. Respetto del cuarto concepto de invalidez:

- La Cámara informante solicita que se realice una interpretación conforme de la norma impugnada, en función de la presunción de constitucionalidad de la norma, y para que prevalezca en el orden jurídico con base en su presunción de constitucionalidad.
- La informante pretende sustentar la validez de la norma con la premisa relativa a que, si bien el ordenamiento constitucional reconoce derechos, los mismos encuentran límites y no son absolutos, tal es el caso de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

- La Cámara informante estima que si bien el artículo 9 de la ley de Seguridad Interior, establece que la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, será considerada de Seguridad Nacional, dicha medida no transgrede el derecho de acceso a la información, ya que el derecho a la información no es absoluto.
- Refiere la informante que no toda información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general debiéndose restringir a sus receptores, especificados por la legitimación que les es exigida para poder acceder a la información deseada.
- La informante sostiene que la seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional, y estima que por tanto es posible otorgar a la información derivada de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, la característica de seguridad nacional y así poder clasificarla como reservada.
- La norma impugnada resulta razonable, y necesaria para asegurar los fines para restringir el derecho de acceso a la información y estima que resulta proporcional a pesar de que la reserva que hace de toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la norma es absoluta.

E. Respetto del quinto concepto de invalidez:

- Si bien las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar toda la información que le requieran las autoridades que intervengan en materia de Seguridad Interior, ello no implica que se vulnere el derecho humano de protección de datos personales, pues ningún derecho es absoluto y puede restringirse por razones de seguridad nacional.
- Para el caso de inconformidad o desacuerdo con el uso que se le da a la información personal en poder de los sujetos obligados, la propia ley establece procedimientos de impugnación en materia de protección de datos personales
- No existe una colisión entre los derechos de las víctimas y la seguridad nacional, porque la información requerida por razones de seguridad interior tiene el mismo tratamiento de la información en materia de seguridad nacional.

F. Respetto del sexto concepto de invalidez:

- La informante considera que no resultaba necesaria la consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas, porque estima que la Ley de Seguridad Interior no causa ninguna afectación, ni un impacto significativo en el ámbito de las comunidades y pueblos indígenas.
- Este derecho consiste en el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas para formar parte de las decisiones del Estado relacionadas con el diseño, aprobación y aplicación de las políticas públicas sobre su desarrollo.
- En el caso de la Ley de Seguridad Interior, las comunidades y pueblos indígenas no son sujetos de consulta, al no existir un impacto significativo que pueda afectar su vida y su entorno. Máxime que la implementación de las acciones de seguridad interior en territorios indígenas sería meramente casuística.

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

**VI. REFUTACIÓN A LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS EN EL INFORME DE LOS
REPRESENTANTES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LAS CÁMARAS
DE SENADORES Y DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Por cuestión de método, para una mayor claridad y por involucrar en esencia las mismas consideraciones, enseguida se contestan de forma conjunta los argumentos vertidos por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, y por los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, en sus respectivos informes.

ALEGATOS

PRIMERO. En respuesta a las consideraciones planteadas por los informantes, respecto al primer concepto de invalidez contenido en el escrito inicial de demanda, se manifiesta lo siguiente:

Los informantes concuerdan en que el Congreso de la Unión se encuentra habilitado para expedir una Ley de Seguridad Interior, porque la misma, a su juicio, es una vertiente de la Seguridad Nacional y con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución Federal, se le conceden facultades expresas para legislar en materia de Seguridad Nacional.

No le asiste la razón a las autoridades informantes pues, como se precisó en el escrito inicial de demanda, resulta insostenible e incongruente afirmar que la seguridad interior "*es una vertiente de la Seguridad Nacional*"²⁰, puesto que la seguridad nacional es una materia de relativamente reciente creación e incorporación a la Constitución Federal.²¹

Lo anterior, toda vez que, en razón de una lógica cronológica, la materia de Seguridad Interior no es un concepto de reciente creación, pues se encontraba desde la Constitución Federal de 1824; manteniendo su presencia en las Leyes Constitucionales de 1836 y en el Proyecto de reforma 30 de junio de 1840; replicándose en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857 y en el texto original de la Constitución de 1917.²²

En contraste, la materia de Seguridad Nacional, fue adicionada al texto constitucional el 5 de abril de 2004, a través del Decreto por el que se adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reformó la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, resulta absurdo e ilógico afirmar que la materia de Seguridad Interior es una rama o vertiente de la Seguridad Nacional, pues la Seguridad Interior fue primero y con posterioridad se concibió la Seguridad Nacional.

²⁰ Informe de Validez del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, sobre la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, p. 39.

²¹ Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, p. 51.

²² *Ibidem.*, p. 33-34.

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

Lo anterior se corrobora con el análisis de la evolución cronológica de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

Así, de una interpretación originalista o genética de la fracción VI, del artículo 89 constitucional, se colige que la noción de Seguridad Nacional surgió con posterioridad a la materia de Seguridad Interior, y que, por tanto, lo que ya existía no puede ser una vertiente de lo que se crea posteriormente. Por ello, la Seguridad Interior, no es parte de la Seguridad Nacional, puesto que la materia de Seguridad Nacional se concibió *a posteriori* a la Seguridad Interior.

Aunado a esta incongruencia lógico-cronológica que pretenden sustentar la triada de autoridades informantes, como se expuso en el escrito inicial de demanda, resulta jurídicamente imposible sostener que la Seguridad Interior es una vertiente de la Seguridad Nacional, por la propia naturaleza jurídica diversa de ambas materias.

Sobre este punto, como esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostuvo en su escrito inicial de demanda, de un escrutinio de la citada fracción VI, del artículo 89, de la Constitución Federal se desprende lo siguiente:

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

- a. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la Ley de Seguridad Nacional expedida por el Congreso de la Unión con base en la fracción XXIX-M del artículo 73; y
- b. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para:

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

- i. La seguridad interior; y
- ii. La defensa exterior de la Federación.

Es decir, son dos potestades distintas las previstas en la fracción VI, del artículo 89. La primera facultad consiste en la preservación de la Seguridad Nacional, la cual deberá llevarse a cabo en los términos de la Ley de Seguridad Nacional.

La segunda facultad prevista en esa fracción consiste en la disposición del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y para la defensa exterior de la Federación, misma que deberá llevarse como una potestad ejecutiva genérica y temporal del Presidente de la República, como un instrumento para la seguridad interior de la Federación.

En ese sentido, la segunda facultad prevista en la fracción VI del artículo 89, consistente en disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para preservar la seguridad interior, no sólo materializa la función ejecutiva conferida constitucionalmente al Presidente de la República, sino que, además, actualiza lo dispuesto por los artículos 1º²³, de la Ley Orgánica de la Armada de México y 1º²⁴, fracción II; 2º²⁵; 13º²⁶, 183º²⁷, fracción, I, inciso B, así como fracción II, inciso B y 184º²⁸ de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Contrario a lo que sustentan los informantes, la interpretación armónica y sistemática de los preceptos referidos conducen a la inteligencia de que el Presidente de la República cuenta con la facultad ejecutiva consistente en disponer de la totalidad de la Fuerza Armada

²³ 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.

²⁴ Artículo 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

...
II. Garantizar la seguridad interior;

...
²⁵ Artículo 2/o. Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.

²⁶ Artículo 13. El Presidente de la República dispondrá del Ejército y Fuerza Aérea, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 89 Fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷ Artículo 183. Las reservas sólo podrán ser movilizadas, parcial o totalmente, por el Presidente de la República como sigue:

I. La primera reserva, en los casos de:

- A. Guerra internacional;
- B. Alteración del orden y la paz interior;
- C. Práctica de grandes maniobras; y

II. La segunda reserva, en los casos de:

- A. Guerra internacional;
- B. Grave alteración del orden y de la paz interiores; y
- C. Práctica de pequeñas maniobras.

²⁸ Artículo 184. En casos de movilización, los reservistas serán considerados como pertenecientes al activo del Ejército y Fuerza Aérea, desde la fecha en que se publique la orden respectiva, a partir de la cual, quedarán sujetos en todo a las Leyes y Reglamentos militares, hasta decretarse la desmovilización.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

permanente (Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea) para la seguridad interior de la Federación, para lo cual puede dictar una orden ejecutiva para la movilización del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México de forma inmediata y temporal para coadyuvar en la seguridad interior del país.

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

Ahora bien, una vez que se ha desvirtuado lo señalado por las autoridades informantes, debe mencionarse que tampoco les asiste la razón al pretender fundar la expedición de la Ley de Seguridad Interior en la fracción XXXI del artículo 73, con relación al diverso 89, fracción VI.

Este intento de sustentar la expedición de la norma en una fracción con una cláusula abierta, pero limitada, denota la preocupación de las autoridades informantes para fundamentar su actuar en cualquier disposición constitucional, incluso sin ser aplicables al caso concreto.

Ello es así, pues, como ha quedado plenamente desvirtuado que la Seguridad Interior no es una rama de la Seguridad Nacional y por tanto no resulta aplicable la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional para fundamentar la expedición de la Ley de Seguridad Interior, lo que pretende hacer el legislador ordinario federal es buscar desesperadamente algún otro sustento que le permita justificar la expedición de la norma impugnada, en el entendido de que sino sirve una de las fracciones en que apoyan su actuar, la otra podría hacerlo.

Si fuera cierto, que la Seguridad Interior es una vertiente de la Seguridad Nacional, sería innecesario y obsoleto buscar algún otro fundamento, pues la fracción XXIX-M resultaría suficiente para sostener la expedición de una norma como la impugnada, pero al no ser así, devine necesario buscar alguna otra alternativa para sustentar su expedición.

Así, se pretende encontrar dicho fundamento en la fracción XXXI del artículo 73 de la Norma Fundamental que señala que el Poder Legislativo Federal puede expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus facultades, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Lo anterior, se pretende concatenar con lo dispuesto en la fracción VI, del artículo 89, del propio ordenamiento constitucional, que señala que el Presidente de la República tiene la facultad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Tampoco les asiste la razón a los informantes en este punto, pues, como quedó evidenciado en el escrito inicial de demanda, no resulta posible colegir que el sustento constitucional para la expedición de la Ley de Seguridad Interior sea la fracción XXXI del artículo 73, que dispone

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

que el Congreso de la Unión puede expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus facultades, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Lo anterior, puesto que el alcance de dicha facultad se restringe a las facultades de los Poderes de la Unión que requieren la expedición de una Ley. Ejemplo de ello, lo constituye el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁹

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

Como sustento de lo anterior, debe recordarse que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006, determinó que, respecto al alcance de la facultad implícita del Congreso de la Unión, contenida en la fracción XXXI, del numeral 73 de la Constitución federal, no es absoluta e ilimitada, sino que tiene como límites los que le impone de manera expresa o implícita la propia Constitución.

En ese sentido, no hay duda de que, la segunda facultad contenida en la fracción VI, del artículo 89 constitucional, —misma que se encuentra incluida en la citada fracción desde el texto original de 1917—, consistente en disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, es una facultad y una obligación del Presidente de la República, misma que dejará de asumir al momento en que cesen las situaciones que motivaron la movilización y actuación de las fuerzas armadas y de ningún modo podrán entenderse como de carácter permanente ni ejercerse en la forma y en los términos que la norma impugnada plantea.

En suma, con relación a la emisión de la Ley impugnada, conviene traer a colación que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales, así lo hizo patente al resolver el Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párr. 78, de la literalidad siguiente:

"78. En el mismo sentido, esta Corte estima que es imprescindible que los agentes del Estado conozcan las disposiciones legales que

²⁹ "Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

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.

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

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

Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley de Seguridad Interior, lejos de limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, o de criminalidad, constituye un cuerpo normativo que habilita a las Fuerzas Armadas para que, de forma irrestricta lleven a cabo acciones que se identifican plenamente con tareas propias de los entes policiales civiles.

Es por estas consideraciones que no les asiste la razón a las autoridades informantes, y como se planteó en el escrito inicial de demanda, se configura una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, por lo que la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo, pues el Congreso de la Unión no cuenta con el soporte constitucional que le permita la emisión del ordenamiento impugnado.

SEGUNDO. En respuesta las consideraciones planteadas por los informantes, respecto al segundo concepto de invalidez contenido en el escrito inicial de demanda, se manifiesta lo siguiente:

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

Las autoridades informantes sostienen que las normas impugnadas no transgreden el derecho de seguridad jurídica, ni el principio de legalidad, pues entienden que el legislador no está obligado a establecer un catálogo de hipótesis en los que se agote un supuesto normativo, porque consideran que no existe un mandato constitucional que establezca que las disposiciones normativas deben referirse a una hipótesis que de manera expresa señale las conductas específicas para que la autoridad encauce su ámbito de actuación.

Contrario a lo sostenido por los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, el mandato constitucional por el que se obliga al legislador a establecer disposiciones normativas que acoten y limiten el actuar de las autoridades, de manera que su actuación no resulte arbitraria y los gobernados tengan certeza sobre los alcances de la misma, se encuentra contenido en el artículo 1º, con relación a los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo primero de la Norma Fundamental, todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus facultades se encuentran obligadas a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Dicho mandato constitucional, no es meramente enunciativo, sino que, debe interpretarse de forma armónica con la totalidad de las disposiciones constitucionales. Así, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, todas las autoridades del Estado mexicano se encuentran obligadas a actuar con base en un fundamento jurídico que regule su actuación y dicha actuación debe realizarse conforme al mismo.

Por ello, la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos se hace extensiva a la autoridad legislativa encargada de crear las normas, y se concreta con la creación de instrumentos normativos que encaucen debidamente el ámbito de actuación de las autoridades a las que va dirigida la norma, con la finalidad de que el gobernado conozca por la consecuencia jurídica de los actos que la autoridad realizará, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad carece de las limitantes necesarias, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél resulta caprichosa o arbitraria.

Por ello, no asiste la razón a las informantes cuando discurren que no existe disposición constitucional alguna que obligue al legislador a acotar el ámbito de actuación de las autoridades.

Por otra parte, las autoridades se contradicen, pues al mismo tiempo sostienen que no existe obligación alguna de establecer disposiciones normativas que encuadren la actuación de la autoridad y señalan que las normas impugnadas resultan claras y precisas al contener las conductas específicas y acotadas de los supuestos que constituyen una amenaza o un riesgo a la seguridad interior, por lo que estiman que el ámbito de la autoridad se encuentra limitado y debidamente enmarcado.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

Al respecto, debe insistirse en que las normas impugnadas contienen una ausente y/o deficiente regulación de los supuestos normativos relativos a la seguridad interior, los riesgos y amenazas a la misma; los principios que rigen el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior; y el uso legítimo de la fuerza.

Lo anterior, como lo ha señalado en reiterada Jurisprudencia ese Máximo Tribunal Constitucional, implica que dichas disposiciones son contrarias al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, pues, los mismos se vulneran cuando el legislador establece normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido sin encauzar el ámbito de esa actuación por lo que, por un lado, el gobernado desconoce cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad no se encuentra limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél resulta caprichosa o arbitraria.³⁰

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

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Por ello, contrario a lo que estiman los informantes, los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la obligación no se encuentran consignados de manera expresa en los artículos impugnados, de tal manera que queda al margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, y el gobernado desconocerá los supuestos específicos que la ley está obligada a establecer.

Como se precisó con anterioridad, la actuación de las autoridades encargadas de aplicar la norma no se encuentra de forma alguna acotada, restringida, ni limitada, pues de la literalidad

³⁰ Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, p. 793, Materia: Constitucional, del rubro y textos: **DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.**

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

de los artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III, se habilita la actuación de Fuerzas Federales, incluso Fuerzas Armadas, cuando consideren que se afecten los siguientes principios:

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

En ese entendido, lejos de encauzar el ámbito de esa actuación a fin de que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria por parte de las autoridades, abre el espectro de afectación a la Seguridad Interior de manera tal, que prácticamente cualquier hecho puede ser considerado como amenaza a la Seguridad Interior.

Por lo que, no les asiste la razón a los informantes cuando señalan que, la afectación a los citados principios no será considerada una amenaza a la seguridad interior, pues la afectación a tales principios debe implicar una afectación a la seguridad interior.

En otras palabras, las autoridades caen en el absurdo de señalar que, para que se considere que se configura una amenaza a la seguridad interior tiene que afectarse un principio y constituir tal afectación una amenaza a la seguridad interior.

Lo anterior, no resulta sorpresivo, incluso es comprensible que las autoridades informantes incurran en tales enredos lógicos, pues, la construcción de la norma, da pauta a que no se logre comprender a cabalidad cuál es el alcance de la misma.

De ahí que la norma genere una inseguridad jurídica tal, que no existe certeza ni para las autoridades encargadas de su aplicación ni para los ciudadanos, cuya esfera jurídica se verá afectada de forma arbitraria.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

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

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

Es decir, la Ley de Seguridad Nacional, no dispone en ningún precepto que las afectaciones a los principios previstos en su artículo 4, constituyan amenazas a la Seguridad Nacional.

En contraste, el artículo 4, fracción II de la Ley de Seguridad Interior, sí dispone que constituyen amenazas a la Seguridad Interior —suponiendo sin conceder, que sea parte de la Seguridad Nacional—, la afectación de los principios previstos en el numeral 3 de la propia Ley de Seguridad Interior, el cual, a su vez dispone que, además de los principios que se enlistan en dicho precepto, deben tomarse en cuenta los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, por la remisión que el propio artículo 3 de la Ley impugnada realiza.

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

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

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

De esta manera, el grado de indeterminación y la falta de acotación y de encausamiento del ámbito de aplicación de los artículos 2, 3 y 4, fracciones II y III constituye indudable una trasgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, puesto que la aplicación de la norma queda a la arbitrariedad de las autoridades encargadas de ello, a saber: Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y, Fuerzas Armadas.

Ahora bien, respecto a la impugnación de la fracción X, del artículo 4, del ordenamiento impugnado, las autoridades refieren que no existe ninguna disposición constitucional que señale que los principios de absoluta necesidad y rendición de cuentas al regular el uso de la fuerza pública, deban contenerse en la norma.

Al respecto, de nueva cuenta, debe precisarse que el mandato constitucional por el que se obliga al legislador a establecer disposiciones normativas que acoten y limiten el actuar de las autoridades, de manera que su actuación no resulte arbitraria y los gobernados tengan certeza sobre los alcances de la misma, se encuentra contenido en el artículo 1º, con relación a los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, debe recordarse que, atento a lo previsto por el citado artículo 1º, con relación al numeral 133 del texto constitucional, el bloque de constitucionalidad implica que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, son la Ley Suprema de toda la Unión, en el entendido de que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, atendiendo a la jurisprudencia que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitan para tal efecto.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1 de la Norma Fundamental, todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias relativa a, se encuentran obligadas a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

Por ello, la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos se hace extensiva a la autoridad legislativa encargada de crear las normas, y se concreta con la creación de instrumentos normativos que encaucen debidamente el ámbito de actuación de las autoridades a las que va dirigida la norma, con la finalidad de que el gobernado conozca por la consecuencia jurídica de los actos que la autoridad realizará, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad carece de las limitantes necesarias, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél resulta caprichosa o arbitraria.

Por cuanto hace a la solicitud que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de realizar una interpretación armónica o sistemática de la norma, en el entendido de que la norma impugnada prescribe que los actos que lleven a cabo las autoridades deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, debe recordarse que conformidad con el criterio establecido por el Pleno de nuestro Alto Tribunal Constitucional, el primer paso para acotar el margen de discrecionalidad por parte de la autoridad y lo enfoque a los derechos humanos consiste en establecer un marco jurídico adecuado para el uso de la fuerza por la policía, en el cual se establezcan los principios que regulen el uso de la fuerza.

En ese sentido, si la norma impugnada, falla en el primer paso para garantizar los derechos humanos, esto es, en establecer un marco jurídico adecuado que prevea los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas, la norma resulta deficiente e incompatible con el marco constitucional mexicano.

Así, como se precisó en el escrito inicial de demanda, debe hacerse hincapié en que en el caso concreto no resulta posible una interpretación conforme, ni una interpretación sistemática, puesto que, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, el primer paso para garantizar un adecuado uso de la fuerza de conformidad con los estándares internacionales de la materia, lo constituye un marco normativo adecuado que prevé como mínimo los principios que regulan su ejercicio.

En ese tenor, si la norma falla en cumplir al menos con los requisitos mínimos, nos encontramos ante una disposición incompatible con el bloque de constitucionalidad de los derechos humanos del Estado mexicano.

Ahora bien, en cuanto a la consideración de los informantes relativa a que la norma sí prevé un marco de responsabilidades y rendición de cuentas pues el artículo 34 de la norma impugnada señala que el incumplimiento a las obligaciones previstas en esta Ley y en la Declaratoria respectiva, será sancionado en los términos del Sistema de Responsabilidades y del Sistema Nacional Anticorrupción contemplados en los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, conviene refutar tal afirmación precisando que el estándar del sistema efectivo de rendición de cuentas en materia de Uso de la Fuerza Pública debe al menos cubrir las siguientes áreas:

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

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

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

Ahora bien, debe reiterarse una vez más que la habilitación que la norma hace para que elementos de las Fuerzas Armadas hagan uso de la fuerza es incompatible con la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta obligatoria para las autoridades mexicanas, pues la misma es una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³¹

En ese entendido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales, así lo hizo patente al resolver el Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párr. 78, de la literalidad siguiente:

³¹ Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 204, de rubro y textos: **JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

"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."

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

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

Ahora bien, es de llamar la atención la posición de las autoridades informantes al señalar que las Recomendaciones emitidas por los Organismos Internacionales de Derechos Humanos no tienen carácter vinculante y que por tanto no existe una obligación del Estado para atenderlas.

Dicha posición resulta preocupante, pues es justamente ese tipo de posicionamientos los que generan violaciones a derechos humanos. No obstante, lo anterior, las recomendaciones traídas a colación en el escrito inicial de demanda no constituyen el sustento de la inconstitucionalidad reclamada de las normas, sino que conforman el estándar mínimo necesario para realizar el escrutinio de las normas impugnadas para determinar su incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano.

Además, las autoridades informantes omiten tomar en cuenta la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México en la Sentencia de fecha 26 de noviembre de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones Y Costas), la cual, efectivamente es de carácter vinculante.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

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

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

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

Ahora bien, por cuanto hace a la afirmación del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores relativa a que la naturaleza jurídica de la Ley de Seguridad Interior de ninguna forma se relaciona con la materia de Seguridad Pública, porque dicho ordenamiento dispone que no es un mecanismo para sustituir la obligación de las entidades federativas y los municipios en materia de Seguridad Pública.

Dicha afirmación resulta contradictoria con el decir de la propia autoridad informante pues, señala que la Ley de Seguridad Interior era necesaria a fin de aportar una solución legislativa para que las Fuerzas Armadas pudieran resolver un sinnúmero de situaciones que rebasan las capacidades de las autoridades civiles de seguridad pública.

Además, como se expuso en el escrito inicial de demanda, por el alcance que la Ley de Seguridad Interior establece, su contenido se empalma con la materia de Seguridad Pública, por lo que las acciones de una materia se equiparan a las de la otra, ya que prácticamente cualquier situación puede ser considerada como amenaza a la Seguridad Interior, en tanto la autoridad considere que se están afectando los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana, garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación,

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

cooperación, racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, y por ello, se abre la posibilidad de que situaciones que se consideren como Amenazas o Riesgos a la Seguridad Interior, se identifiquen al mismo tiempo, con tareas propias de Seguridad Pública.

Ahora, por cuanto hace al señalamiento de las autoridades informantes, relativo a que, las Fuerzas Armadas, al detener a una persona, no pueden ponerla a disposición del Ministerio Público, porque no están actuando como autoridad, sino como cualquier persona que se percata de la comisión de un delito.

Dicho señalamiento resulta incongruente, pues las Fuerzas Armadas, son una autoridad, y cualquier autoridad que se encuentre en el supuesto de retener a una persona, es decir, de privarla de la libertad cuando se percaten de la comisión de un delito, deben poner al detenido de forma inmediata y sin demora a disposición del Ministerio Público. Así, el carácter de autoridad que envisten los miembros de las Fuerzas Armadas es innegable.

Esta es una regla contenida en el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dispone: *"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."*

Bajo este parámetro, el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, al establecer que, cuando las Autoridades Militares realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito pondrán a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía, resulta contrario a lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal.

En tal entendido, contrario a las consideraciones de los informantes, en el caso específico de flagrancia, operan las siguientes reglas constitucionales:

Para que una detención en flagrancia pueda considerarse válida, tiene que ceñirse al concepto constitucional de flagrancia y darse alguno de los siguientes supuestos:

- a. La autoridad —en el caso concreto las Fuerzas Armadas— puede aprehender al aparente autor del delito si observa directamente que la acción se está cometiendo en ese preciso instante, esto es, en el *iter criminis*.
- b. La autoridad —en el caso concreto las Fuerzas Armadas— puede iniciar la persecución del aparente autor del delito a fin de aprehenderlo si, mediante elementos objetivos, le es posible identificarlo y corroborar que, apenas en el momento inmediato anterior, se encontraba cometiendo el delito denunciado.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

Ahora bien, en relación a los supuestos constitucionales que justifican la afectación al derecho humano de libertad personal —orden de aprehensión, flagrancia y caso urgente—, también del artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Federal derivaba el principio de inmediatez, por el cual toda persona detenida debe ser puesta a disposición del Ministerio Público o de la autoridad judicial respectiva sin demora injustificada. Además, las detenciones de que se habla es las derivadas de la actuación de las fuerzas armadas en la denominada ley de seguridad interna, lo que corrobora su carácter de autoridad.

Contrario a lo que aducen los informantes, la dilación que la norma prevé carece de justificación, pues la dilación injustificada se actualiza siempre que, no existiendo motivos razonables que imposibiliten la puesta a disposición inmediata, la persona detenida continúe a disposición de sus aprehensores y no sea entregada a la autoridad que sea competente para definir su situación jurídica, cuestión que se actualiza en el caso concreto.

En contraste con la norma constitucional, la norma establece como regla general que el principio de inmediatez en la puesta a disposición será vedada porque la autoridad aprehensora (es decir, los miembros de las Fuerzas Armadas), pondrán a disposición de la policía y en coordinación con la misma, para que, a su vez, sea la autoridad policial la que ponga a disposición del Ministerio Público a las personas detenidas.

Lo anterior da pauta a que exista un periodo de tiempo indeterminado entre la detención, la posterior adjudicación de las personas detenidas por parte de las Fuerzas Armadas a través o en coordinación con la policía, y la rezagada puesta a disposición de los mismos al Ministerio Público, situación que no encuentra sustento constitucional.}

TERCERO. En respuesta las consideraciones planteadas por los informantes, respecto al tercer concepto de invalidez contenido en el escrito inicial de demanda, se manifiesta lo siguiente:

Los informantes señalan que la norma no posibilita que cualquier reunión distinta a las movilizaciones de protesta social o a las que tengan un carácter político electoral sean consideradas como amenazas a la seguridad interior, ya que los supuestos o situaciones que se consideran como tales se encuentran determinados por la ley.

Se reitera que la determinación que contiene la ley de lo que se deberá de entender como riesgos y/o amenazas a la seguridad interior, resultan vagos e imprecisos, lo que en efecto posibilita que la autoridad califique a discrecionalidad a cualquier categoría de movilización distintas a las precisadas en la norma impugnada como riesgo o amenaza.

Esto es así, ya que se insiste que la norma impugnada carece de una adecuada delimitación de lo que se debe entender por amenazas y riesgos a la seguridad interior, consecuentemente no es posible que se pretenda sostener, con base en estos parámetros, que las autoridades no pueden calificar que cualquier otro tipo de reunión distinta a las acotadas por la disposición

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

impugnada, se constituya en alguna de las dos categorías, ya sea como amenaza o riesgo, en virtud de que al establecer la Ley de Seguridad Interior de manera tan amplia y abierta tales supuestos, el efecto real del artículo impugnado es permitir que prácticamente cualquier otro tipo de derecho de reunión pueda ser disuelto por las autoridades.

En relación con el argumento, mediante el cual el informante refiere que no se deja al arbitrio de la autoridad determinar si las aglomeraciones se realizan o no conforme al texto constitucional, ya que, para que una movilización pueda ser considerada como amenaza a la seguridad interior, debe acreditarse que se trata efectivamente de una amenaza a la seguridad interior.

Aunado a lo anterior, se sostiene que la norma impugnada faculta a las autoridades federales y militares para determinar en última instancia si una aglomeración de personas cumple o no con ser pacífica y tener un objetivo lícito y por tanto considerarla como una amenaza – supuesto que carece de una eficiente delimitación-, lo cual se traduce en que, dicha norma tiene implícita una permisión a las autoridades, con relación al gobernado, para determinar si se encuentran en peligro de que los actos que realicen en ejercicio de su derecho humano de reunión, puedan ser considerados por la autoridad como no acordes con las modalidades establecidas en la Constitución Federal, y por lo tanto ser restringido, de una manera injustificada, el ejercicio de tal libertad.

La amplia facultad otorgada a las autoridades de restringir a discrecionalidad el derecho humano a la libre reunión se traduce en un actuar ilimitado, pues los gobernados no tendrán certeza jurídica y consecuentemente carecerán de seguridad para conocer en qué circunstancias el ejercicio de su derecho se considerará como una amenaza a la Seguridad Interior del país, y por lo tanto puedan ser reprimidos, de manera incluso innecesaria, pues como se advierte de la misma Ley de Seguridad Interior³², ésta no determina la observancia de todos los principios que deben regir el uso de la fuerza por parte de las autoridades.

Es así que, no existe justificación para que la norma impugnada posibilite que las autoridades encargadas de aplicar la Ley de Seguridad Interior determinen que una movilización o protesta deba ser considerada como una amenaza o riesgo a la seguridad interior –tomando en consideración que las disposiciones que las determinan no lo hacen de manera eficiente al no delimitarlas, sino por el contrario, permitiendo una interpretación vaga y abierta-, aunado a que, aun cuando la movilización no cumpla con las modalidades impuestas por la Constitución, es decir que se presenten actos que alteren el orden público, estos deben ser aislados para proteger a los demás integrantes que ejercen su derecho de reunión, así como a terceros, por autoridades civiles capacitadas para dicha tarea, en un uso graduado de la fuerza, y como último recurso.

³² Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I. a IX... X. Uso legítimo de la fuerza: La utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales y, en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

En relación al argumento de que, cuando algún disturbio supere las capacidades de las autoridades estatales o municipales para hacerle frente, es entonces cuando se acreditará que efectivamente se trata de una amenaza a la seguridad interior, y por tanto se emitirá la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Al respecto, resulta extremadamente necesario hacer énfasis en que, cuando existan alteraciones al orden público por disturbios internos, el Estado debe limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento propio de los entes policiales.³³

Por lo tanto, deben ser las autoridades civiles las encargadas de controlar una concentración humana que altere el orden público. Admitir lo contrario y permitir que las Fuerzas Armadas intervengan en las movilizaciones, sin tener la capacitación ni el entrenamiento o habilidades requeridas para controlar a la sociedad civil, sería habilitarlas para el ejercicio de actividades inherentes a la seguridad pública, en detrimento además del fortalecimiento de las instituciones policiales, las cuales son las idóneas para ello.

En esta tesitura, resulta preocupante que, de una interpretación de la norma, se desprenda que cuando la autoridad determine, que como consecuencia de alguna movilización se superen las capacidades de las autoridades estatales o municipales para hacerle frente, tendrá como resultado que una manifestación sea considerada una amenaza a la seguridad interior, y por tanto puedan intervenir las fuerzas armadas para su disolución.

Por otro lado, la expectación es latente en cuanto a que cualquier riesgo a la seguridad interior podrá ser enfrentado por las fuerzas armadas sin necesidad de una Declaratoria, por lo que, si del artículo 8 se infiere que las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Federal, no serán consideradas como Amenazas a la Seguridad Interior, lo cierto es que abre la posibilidad de que dichas autoridades puedan determinar que cualquier tipo de movilización representa un riesgo, llevando a cabo las acciones que juzgue necesarias para atenderlo.

La falta de protección al libre ejercicio del derecho de reunión, por parte de la norma que se impugna, se traduce en una permisividad para que las Fuerzas Armadas y cualquier autoridad encargada de aplicarla puedan implementar las acciones que considere pertinentes, en contra de las personas que se encuentren haciendo ejercicio de este derecho, al considerar que el mismo es un riesgo, es decir, por la simple posibilidad de que la movilización social se pudiera convertir en una amenaza a la seguridad interior.

En este orden de ideas, sí a consideración de las fuerzas armadas, alguna movilización que ocasione un disturbio o que exista la posibilidad de que lo pueda hacer, y suponga que se

33 Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 51.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

verán superadas las capacidades de las autoridades estatales o municipales para hacerle frente, entonces se estará frente a un riesgo a la seguridad interior que ameritara su intervención, aun sin una declaratoria, y con la facultad discrecional de implementar las acciones que considere pertinentes, en contra de las personas que estén en ejercicio del derecho de reunión, sin necesidad de que se actualice un actuar real e inminente de ilicitud en la conducta de los gobernados.

En consecuencia, son las autoridades civiles, las que deben controlar una movilización humana de cualquier tipo, en virtud de que utilizar ilimitadamente a las fuerzas armadas para controlar protestas, disturbios internos, violencia y situaciones excepcionales de criminalidad que salgan de la capacidad de control de las autoridades estatales o municipales, puede traer como consecuencia un alarmante aumento de las violaciones a los derechos humanos.

En cuanto a lo aducido por los informantes de que los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión no son absolutos y pueden restringirse cuando se perturbe el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

Esta Comisión Nacional ha sostenido que, si bien los derechos humanos se pueden restringir, como regla general dichas restricciones deben ser proporcionales, lo que no sucede en el caso concreto, en virtud de que la norma limita de manera excesiva el libre ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y de reunión, puesto que, considera como amenaza a la seguridad interior a cualquier tipo de movilización distinta a las precisadas en la disposición impugnada, permitiendo incluso que sean las Fuerzas Armadas quienes lo determinen y hagan uso de la fuerza para disolverlas, lo cual no resulta ser la medida menos restrictiva para el derecho aludido.

En todo caso, para restringir el derecho de reunión, a través del uso de la fuerza pública, esto debe llevarse a cabo solamente por las fuerzas civiles, salvaguardando la integridad y derechos humanos de todas las personas integrantes de la aglomeración, con el único fin de reducir la tensión y, en su acaso apartar a los miembros que estén causando la violencia, respetando, en todo momento, todos y cada uno de los principios del uso de la fuerza. Aceptar lo contrario, sería permitir que en una sociedad democrática se reprima cualquier tipo de expresión individual o colectiva por quienes detentan el poder coactivo, cuando a su parecer las mismas sean incómodas o desdénables.

En este sentido se ha manifestado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al expresar también que el ejercicio de la libertad de reunión, si bien puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la protección y garantía estatal, "este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde viven intereses diversos, muchas veces contradictorias y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse"³⁴

³⁴ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009 (OEA/Ser. L/V/II), párr. 198.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

La manifestación de ideas, pensamientos, inconformidades y reclamos de manera colectiva en espacios públicos se constituye en la vía para que las personas puedan expresarse y darlas a conocer al resto de la sociedad o las propias autoridades, es así que en un Estado democrático la tolerancia al pluralismo debe ser alta.

En virtud de lo anterior, la norma impugnada se traduce en una medida que no cumple con ser la menos restrictiva del derecho de reunión, pues limita de manera excesiva su ejercicio, al determinar de manera restringida que, solamente no serán consideradas como amenazas a la seguridad interior, las movilizaciones sociales o políticas-electorales, permitiendo por lo tanto que cualquier otro tipo de movilización distinta a las precisadas pueda caer dentro de la categoría de amenaza a la seguridad interior.

Por cuanto hace a la petición de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación realice una interpretación conforme de la norma impugnada.

Se hace hincapié en que los argumentos de esta Comisión Nacional sustentan la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada, tan es así, que el informante solicita la interpretación conforme de la disposición controvertida, pues la misma admite interpretaciones que no son acordes con los preceptos constitucionales.

No obstante, lo anterior, para el caso de que ese Alto Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de la norma impugnada que se apegue a la Constitución Federal, se solicita respetuosamente, en su caso, emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre y cuando con la misma se confiera mayor protección a los derechos humanos de las personas.

CUARTO. En respuesta las consideraciones planteadas por los informantes, respecto al cuarto concepto de invalidez contenido en el escrito inicial de demanda, se manifiesta lo siguiente:

Los argumentos de los informantes, en relación al tercer concepto de invalidez, se pueden resumir en que no se viola el derecho de acceso a la información, en virtud de que éste, como todos los derechos, tiene límites y uno de ellos es la clasificación de la información como reservada, por lo que en el caso particular del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, al establecer que la información que se genere con motivo de la aplicación de la misma, será considerada de Seguridad Nacional, define un límite del derecho de acceso a la información constitucionalmente válido.

Al respecto, como se señaló en la acción de inconstitucionalidad presentada por este Organismo Autónomo y como se ha mencionado en el texto del presente escrito, la seguridad interior no debe ser entendida como una vertiente de la seguridad nacional, en razón de que de acuerdo a la evolución histórico-jurídico la seguridad interior aparece en el texto

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

constitucional de manera previa a la segunda y la interpretación que debe realizarse es en relación con el texto que se incorpora y no en sentido contrario.

Adicionalmente, se hace hincapié en que el artículo 6° de la Constitución Federal es claro al establecer los principios y bases del ejercicio del derecho de acceso a la información, así como las obligaciones de las autoridades en esa materia. Es así que, de manera genérica, toda la información es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.

En el caso que nos ocupa, la autoridad informante insiste en que la reserva de la totalidad de la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, será reservada por razones de seguridad nacional, sin embargo, de la interpretación literal del texto constitucional, se infiere claramente que no se permite la clasificación absoluta de la totalidad de la información, no obstante contrario a este principio constitucional la ley estipula que toda la información será materia de seguridad nacional, y por lo tanto procede clasificarla como reservada, por lo que válidamente se puede concluir que los mecanismos de acceso a la información serían letra muerta, es decir se volverían nulos, dando como consecuencia que el derecho de acceso a la información sea vulnerado por la norma impugnada.

Asimismo, cabe precisar que el artículo impugnado no contempla, la temporalidad de la reserva de información, lo que se traduce en una segunda vulneración al precepto constitucional citado.

Suponiendo sin conceder que la seguridad interior sea parte de la seguridad nacional, se tendría que acudir al artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional que dispone lo que se debe de entender por esta, aquellas acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan a:

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

En ese orden de ideas, las disposiciones vertidas en la Ley de Seguridad Interior que no estén estrechamente relacionadas con los supuestos enlistados, de ningún modo podrían ser consideradas como información reservada o, dicho de otro modo, invariablemente la

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

información restante debe ser pública y no así toda la información que se genere con motivo de su aplicación.

Ahora bien, de la aplicación de los estándares constitucionales y convencionales que esta Comisión Nacional hizo valer en el escrito inicial de demanda, a efecto de demostrar la inconstitucionalidad de la reserva total de la información, debe analizarse si la restricción impugnada persigue una finalidad constitucionalmente válida; si es idónea para alcanzar los fines perseguidos por el legislador; y finalmente si es necesaria y en consecuencia proporcional.

En razón de lo anterior, en el entendido, sin conceder, de que la seguridad interior fuere una rama de la seguridad nacional y lo que se quiere salvaguardar sea esta última, entonces la medida podría considerarse como constitucionalmente válida; ahora bien, respecto al análisis de la idoneidad de la medida, en virtud de que existe una relación entre la intervención con un derecho y el fin que persigue la afectación, tenemos que la restricción podría resultar idónea; sin embargo, se estima que la medida resulta desproporcional pues califica de manera absoluta, a priori y ex ante la reserva de toda la información que se genere en la aplicación de la Ley. En consecuencia, como se mencionó en líneas precedentes, aunque existan mecanismos de acceso a la información, éstos carecerían de sentido, pues de inicio la información está siendo clasificada como reservada.

- En relación con los argumentos, vertidos por la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, en respecto de que la clasificación de la información persigue un fin constitucionalmente válido pues pretende salvaguardar la seguridad nacional, en virtud de que la seguridad interior es una vertiente de aquella, así como que es idónea al clasificar de forma absoluta, como reservada, toda la información derivada de la aplicación de la ley de seguridad interior, como de seguridad nacional.

La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo no formula ningún argumento lógico jurídico para sostener su afirmación respecto de la constitucionalidad de la norma, en virtud de que no realizó el test de proporcionalidad de manera completa.

- Respecto del argumento vertido por las informantes en relación a que es infundado el argumento que por el simple hecho de que la información se considere como de seguridad nacional, se excluya de la prueba de daño a la que alude el artículo 104 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Lo aseverado por las informantes no es un argumento suficiente y válido para sostener la constitucionalidad de la norma impugnada, lo anterior en virtud de que la exclusión de la prueba del daño, no recae únicamente en que el precepto impugnado considere la información que surja de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, como de seguridad nacional y en consecuencia reservada, sino que convino traer a colación diversas medidas que el legislador

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

tiene a la mano para salvaguardar efectivamente la Seguridad Nacional frente al adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información.

En ese sentido, se precisó que la prueba de daño implica que, en cada caso debe justificarse que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad nacional; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Lo anterior ya que se trata de la valoración de la colisión del principio de máxima publicidad y el interés público frente a la seguridad nacional del Estado mexicano.

En congruencia con lo anterior, la medida establecida por el legislador consistente en una calificación absoluta, a priori y ex ante, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la Seguridad Nacional, por lo que la afectación que se provoca al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que se persigue.

- Los informantes refieren que la clasificación de la información no se encuentra regulada en la Ley de Seguridad Interior, en particular en el artículo que se combate, sino en la legislación a la cual remite, esto es, la Ley de Seguridad Nacional, así como en las Leyes Federal y General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenamientos que establecen los supuestos, procedimientos y autoridades que tendrán a su cargo clasificar la información.

No escapa a la luz de esta Comisión Nacional que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública son los ordenamientos normativos que establecen los supuestos, procedimientos y autoridades que tendrán a su cargo la clasificación de la información.

En ese sentido, la Ley General establece que la información sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional y que los Comités de Transparencia son los órganos encargados de determinar su clasificación. Asimismo, establece que no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

En ese caso, al clasificar de manera absoluta, a priori y ex ante la reserva de la información, en el sentido literal del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, se transgrede el derecho de

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

acceso a la información, de conformidad con las bases y principios establecidos en el artículo 6º de la Constitución Federal y en la propia Ley General a que se ha hecho referencia, a pesar de que lo que aquí se alega es un argumento de constitucionalidad y no así de legalidad.

QUINTO. En respuesta las consideraciones planteadas por los informantes, respecto al quinto concepto de invalidez contenido en el escrito inicial de demanda, se manifiesta lo siguiente:

Los informantes refieren que, si bien las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar toda la información que le requieran las autoridades que intervengan en materia de Seguridad Interior, ello no implica que se vulnere el derecho humano de protección de datos personales, pues ningún derecho es absoluto y puede restringirse por razones de seguridad nacional.

En ese sentido, en términos del artículo 6º de la Norma Fundamental, en relación a la Ley a la que remite, podemos colegir que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida por los sujetos que estén en posesión de dicha información, los cuales deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 31, al disponer, de forma genérica y absoluta que cualquier información que se genere con motivo de la aplicación de la multicitada Ley de Seguridad Interior, será considerada de Seguridad Nacional, sin atender a la protección de los datos personales, resulta una medida desmedida y desproporcional.

Pues si bien es cierto que existe un régimen de excepción a la protección de los datos personales, entre cuyos supuestos se encuentra la Seguridad Nacional, para colmarse este supuesto debe verificarse que efectivamente la información requerida resulte necesaria por razones de seguridad nacional. No obstante, la norma impugnada, dispone que las autoridades federales y los órganos autónomos deben proporcionar **cualquier información** que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la Ley que se combate.

Dicho precepto es omiso en tomar en cuenta que las autoridades federales y los órganos autónomos, cuentan con información que se encuentra íntimamente relacionada con datos concernientes a una persona física identificada o identificable, incluyendo aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste.

Al respecto, la Ley General de la materia, de manera enunciativa más no limitativa, considera sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futura, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

En consecuencia, el hecho de que la norma impugnada permita que todas las autoridades que intervengan en materia de seguridad interior, esto es: el Ejecutivo Federal, las entidades de la Administración Pública Federal, las Fuerzas Federales, las Fuerzas Armadas, así como las autoridades estatales y municipales, conozcan diversa información en posesión de autoridades federales y órganos autónomos, relativa, incluso, a víctimas de violaciones a derechos humanos, cuya divulgación representaría un incumplimiento por parte del Estado a proteger su intimidad, identidad y otros datos personales. Es decir, la norma impugnada representa una colisión entre dos valores fundamentales de rango constitucional, la Seguridad Nacional y los Derechos de las Víctimas.

- Refieren los informantes que no existe una colisión entre los derechos de las víctimas y la seguridad nacional, porque la información requerida por razones de seguridad interior tiene el mismo tratamiento de la información en materia de seguridad nacional.

Al respecto, esta Comisión ha hecho patente en párrafos precedentes su preocupación, respecto al contenido y alcances del artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior al establecer que los órganos autónomos deban proporcionar información que les requieran las autoridades que intervengan en materia de seguridad interior, ya que el referido precepto no hace distinción alguna del tipo de información que los órganos autónomos, como esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, están obligados a proporcionar, en consecuencia, se colige que están obligados respecto de la totalidad de la información que poseen, incluida la que conserve relacionada con víctimas de violaciones a derechos humanos, cuya divulgación representaría un incumplimiento por parte del Estado a proteger su intimidad, identidad y otros datos personales, en términos de lo previsto en el artículo 20, apartado C, fracción V.

Al respecto, el citado precepto constitucional dispone que las víctimas u ofendidos tienen derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales, cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, es decir que si los órganos autónomos proporcionan información relacionada con esos datos, efectivamente existe un conflicto entre dos valores fundamentales de rango constitucional, la Seguridad Nacional y los Derechos de las Víctimas.

- Las autoridades informantes manifiestan que en términos generales que en los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, se establece la facultad de las fuerzas armadas para desarrollar actividades de inteligencia en materia de seguridad interior, haciendo uso de cualquier método lícito de recolección de información, el cual se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el particular, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, llama la atención de esa Suprema Corte, en el sentido de que si bien es cierto que formalmente el artículo 30

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

establece que la obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto de los derechos humanos, también lo es que al posibilitar el desarrollo de actividades de inteligencia, por Fuerzas Armadas, sin garantizar el control superior por parte autoridades civiles, se aleja de los parámetros internacionales establecidos tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las tareas de inteligencia y por ello, representa el incumplimiento de las obligaciones y parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

Al respecto, conviene traer a cuenta nuevamente el criterio patentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 284 en ese sentido:

"La Corte considera que las actividades de las fuerzas militares y de la policía, y de los demás organismos de seguridad, deben sujetarse rigurosamente a las normas del orden constitucional democrático y a los tratados internacionales de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario. Esto es especialmente válido respecto a los organismos y las actividades de inteligencia. Estos organismos deben, inter alia:

- a) Ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de las personas y*
- b) Estar sujetos al control de las autoridades civiles, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente. Las medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales, tal y como ocurrió en el presente caso."*

Lo anterior, ya que, a juicio de este Organismo protector de los derechos humanos, la mera enunciación de licitud en la recolección de información y apego a los derechos humanos en las tareas de investigación, no responde a las obligaciones que debe observar el Estado Mexicano respecto de las tareas de inteligencia y las actividades de las fuerzas militares.

1. Finalmente, respecto del argumento vertido por los informantes en relación con que la información o datos personales en posesión de las autoridades de cualquier orden de gobierno, no puede tener un uso indiscriminado, sino que su tratamiento debe ceñirse a lo establecido en la ley de referencia y demás disposiciones aplicables. Además, para el caso de inconformidad o desacuerdo con el uso que se le da a la información personal en poder de sujetos obligados, la propia ley establece un apartado para los procedimientos de impugnación en materia de protección de datos personales

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

Al respecto, esta Comisión Nacional coincide en que, bajo ninguna circunstancia, dichos datos puedan tener un uso indiscriminado, sin embargo, se llama la atención de esa Suprema Corte en relación con lo inoperante que resulta la ley a la que el informante hace referencia, es decir, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues como se ha dicho en el presente escrito, si de inicio la totalidad de la información se considera reservada de manera absoluta, entonces la existencia de mecanismos de acceso a la información, está lejos de ser una herramienta efectiva para que los gobernados puedan ejercitar de manera eficaz ese derecho.

SEXTO. En respuesta las consideraciones planteadas por los informantes, respecto al sexto concepto de invalidez contenido en el escrito inicial de demanda, se manifiesta:

Por lo que respecta al argumento de que el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas no resulta necesario en virtud de que la Ley de Seguridad Interior no causa ninguna afectación, ni un impacto significativo en la vida, entorno, derechos o intereses de las mismas.

Al respecto, conviene precisar que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, es decir que, de manera específica, por lo que hace al legislador, al momento de crear las normas, debe velar porque los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, se respeten con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), prevé la obligación internacional del Estado Mexicano, de llevar a cabo consultas previas a los pueblos indígenas, mediante procedimientos adecuados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, es decir que, el Bloque de Constitucionalidad mexicano, reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta previa, informada y de buena fe.

Resulta necesario señalar que, el Convenio 169 de la OIT es vinculante para el Estado Mexicano, en virtud de que fue ratificado el día trece de agosto de 1990, estableciendo la obligación internacional del Estado de respetar los derechos humanos de las personas indígenas reconocidos en el mismo.

En discordancia con lo anterior, de los informes presentados por los representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, se desprende que la consulta previa a los pueblos indígenas no se llevó a cabo, en virtud de que, a su consideración, la Ley de Seguridad Interior, no impacta de manera significativa a las dichas comunidades, aun cuando las autoridades legislativas tienen dentro del ámbito de sus atribuciones, la facultad y obligación de realizar la misma.

**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

Resulta sumamente preocupante que el Legislador, no haya llevado a cabo la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas del Estado, cuando la norma expedida afecta de manera directa a éstas, al tratarse de una ley que va encaminada a regular ámbitos que inciden de manera notable en sectores importantes de la vida de las comunidades indígenas, como lo es el derecho sobre sus territorios ancestrales, configurándose de esta manera en una trasgresión del orden constitucional y convencional.

En este orden de ideas, el deber del Estado a consultar a dichas comunidades no requiere de la demostración de una afectación real a sus derechos o intereses, es decir, no se requiere la acreditación de un impacto significativo, sino que basta con la susceptibilidad de que dichos principios puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

Bajo tales consideraciones, la falta de consulta previa en el caso concreto, generó violaciones de carácter material que trascienden de manera fundamental al ordenamiento mismo, al no incluir en su conformación la consulta como derecho humano fundamental de los pueblos indígenas del Estado mexicano, en virtud de que la ley impugnada prevé la posibilidad de que las Fuerzas Armadas realicen actividades para hacer frente a situaciones de amenazas y riesgos a la seguridad interior, lo que incluye aquellas que sean llevadas a cabo en tierras o territorios de los pueblos o comunidades indígenas, sin previamente haberlos consultado para ello.

En esta tesitura, la Ley de Seguridad Interior, contiene disposiciones que afectan de manera significativa la vida o entorno de las comunidades indígenas del Estado Mexicano, por lo que el argumento de los informantes, relativo a que esta afectación no encuadra dentro de las situaciones genéricas consideradas de impacto, enunciadas en la Tesis Aislada de la Segunda Sala de esa Suprema Corte³⁵, resulta equivocado, en virtud de que tales categorías son expositivas, y de ninguna manera pretenden limitar las situaciones en las cuales se produce un impacto significativo sobre los derechos de los pueblos ancestrales. Por tanto, se debe atender al caso concreto y analizar si el mismo afecta las condiciones de aquellas comunidades.

Por lo anterior, dado que la ley impugnada establece la facultad de que las Fuerzas Armadas realicen actividades para hacer frente a situaciones de amenazas y riesgos a la seguridad interior, en tierras o territorios ancestrales de los pueblos o comunidades indígenas, lo cual es susceptible de afectarlos de manera significativa, sin previamente haberlos consultado para

35 Tesis Aislada 2ª. XXVII/2016 (10ª.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, Página 1213, Materia Constitucional, del rubro siguiente: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."

Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos

ello, se traduce una violación al derecho humano irrenunciable de dichas comunidades a ser consultadas de manera, previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.³⁶

En cuanto a lo aducido de que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece que no se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público o que se haya acordado con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.

Resulta necesario precisar que la Ley impugnada, no prevé una excepción a la intervención de las Fuerzas Armadas en territorios indígenas, no obstante que el artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su numeral 1), prevé que no se podrán desarrollar actividades militares en dichos territorios, en tiempos de paz, como lo prevé el artículo 129 de la Constitución Federal, previendo como excepción que sea en razón del interés público, lo que sería constitucionalmente válido, en tanto se haya acordado con los pueblos indígenas involucrados o así lo hubieran solicitado los mismos pueblos y comunidades indígenas, situación que no se puede dejar al arbitrio del Ejecutivo Federal, tal como lo prevé la propia Ley, al regular el procedimiento específico bajo el que se permitirá la participación de las fuerzas armadas, previa emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, sin que se prevea la participación o solicitud de los pueblos indígenas, en que sean auxiliados por las fuerzas castrenses.

Asimismo, el numeral 2) del referido artículo, prevé la realización de una consulta eficaz, que deberá ser realizada antes de intervenir en sus tierras o territorios con la finalidad de llevar a cabo actividades militares, misma que no prevé la Ley impugnada, en perjuicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, su libre determinación y autonomía.

VII. SOLICITUD DE COPIAS

Con fundamento en el artículo 278, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde este momento solicito, respetuosamente, se expida copia simple de los alegatos que en su oportunidad presenten, los representantes del Poder Ejecutivo Federal y de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, del pedimento que en su caso llegare a formular la Procuraduría General de la República, así como de cualquier constancia o documento que obre en los autos, con relación a la acción de inconstitucionalidad **6/2018** y sus acumuladas **8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2017, 16/2018 y 21/2018**. Autorizando en este mismo acto, para recoger las referidas copias a los licenciados José Cuauhtémoc Gómez Hernández, César Balcázar Bonilla y Joel Escobedo Ríos; así como a Giovanna

³⁶ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 2a. XXIX/2016 (10a.) publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 31, junio de 2016, Tomo II, Décima Época, Materia Constitucional, página 212, de rubro siguiente: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO."



**Coordinación General de Seguimiento de
Recomendaciones y de Asuntos
Jurídicos**

Gómez Oropeza, Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Berenice Vázquez Botello.

Por lo expuesto y fundado, a Ustedes Señores Ministros que integran el Pleno de ese Alto Tribunal, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por formulados los presentes alegatos que se derivan de la demanda de acción de inconstitucionalidad **6/2018** y sus acumuladas **8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2017, 16/2018 y 21/2018.**

SEGUNDO. Desestimar las causales de improcedencia hechas valer, con relación a la acción de inconstitucionalidad **11/2018.**

TERCERO. Acordar de conformidad, la solicitud de las copias referidas.

PROTESTO LO NECESARIO

Maestro Rubén Francisco Pérez Sánchez
Delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RNO/JCGH/CBB/GGO/MCVC