

002642

VS

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

H. CONGRESO DE LA UNIÓN Y OTROS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

ESCRITO DE DEMANDA

2019 FEB 19 AM 10 29

CERTIFICACIÓN JUDICIAL

H. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Recibido en (27) febr 2019

PRESENTE

*Anexo en (17) febr 2019
Lesales de diversos constancias certificadas
en un total de (23) febr 2019*

Los que abajo suscribimos, Senadores y Senadoras de la República que integramos al menos el 33% del Pleno del Senado, personalidad que acreditamos con las constancias expedidas por la Secretaría de Servicios Parlamentarios de este órgano legislativo y que se anexan a este escrito, designamos como representante comunes a los Senadores Manuel Bartlett Díaz, Fernando Herrera Avila y Luis Venancio Sánchez Jiménez, quienes en términos del segundo párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones, incluso las que sean de carácter personal, el ubicado en las oficinas de los citados Senadores ubicado en el edificio del Senado de la República, sito en la esquina de las Avenidas Paseo de la Reforma e Insurgentes, y autorizando para oírlas y recibirlas a C. Jaime Fernando Cárdenas Gracia, C. Rodolfo Rubén Islas Ramos, C. Israel Rosey Bermúdez y C. Eduardo Molina López así como para que presenten la documentación que corresponda, ante usted, con el debido respeto, comparecemos para exponer lo que sigue. *Así Cmo*

Que con fundamento en los artículos 104, fracción IV; y 105 fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 1, 2, 59 a 63, y demás relativos y aplicables de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, artículos 1 y 10, fracción I, y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por este medio se viene a promover la presente ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD en contra del Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior –publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 2017 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación-.

El citado Decreto se considera integralmente violatorio, entre otros, de los artículos 1, 21, 29, 49, 73 fracción XXIX-M, 89 fracción VI, 115, 116, 119, 124, y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 1, 8, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se manifiesta lo siguiente:

a) **NOMBRES Y FIRMAS DE LOS PROMOVENTES.**

Los nombres y firmas de los promoventes se consignan al calce de la última página del presente escrito de demanda constitucional.

b) **ÓRGANOS QUE HAN EMITIDO Y PROMULGADO LAS REFORMAS A LA LEY QUE SE IMPUGNA.**

a) Órgano legislativo. Las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

b) Órgano Ejecutivo. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que promulgó y ordenó la publicación de la Ley de Seguridad Interior, y el Secretario de Gobernación que refrendó el decreto.

c) **LEY QUE SE RECLAMA Y MEDIO OFICIAL DE PUBLICACIÓN.**

El Decreto por el que se aprueba la Ley de Seguridad Interior, publicado el día 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación.

d) **PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.**

El citado Decreto se considera violatorio, entre otros, de los artículos 1, 21, 49, 29, 49,73 fracción XXIX-M, 89 fracción VI, 115, 116, 119, 124 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 1, 8, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

e) **LEGITIMACIÓN ACTIVA.**

De acuerdo al artículo 105, fracción II, inciso b) de la Constitución, el 33% de los legisladores de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión pueden promover acciones de inconstitucionalidad. Éste extremo se cumple a cabalidad en el presente caso con la firma de los Senadores que firman al calce del presente escrito.

f) **PLAZO.**

En la hipótesis concreta, los senadores que suscribimos esta demanda lo estamos haciendo dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 105 de la Constitución y el artículo 60 de la Ley Reglamentaria.

g) **SUPLENCIA DE LA QUEJA.**

Solicitamos que se supla la deficiencia de esta acción de conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución y según lo establecido en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

h) **ALEGATOS.**

A. La construcción del Estado Policiaco-Militar: un breve recuento.

La aprobación, promulgación y publicación de la Ley de Seguridad Interior constituye el último eslabón en la construcción de un Estado policiaco-militar en México. Se trata de la elaboración paulatina de un sistema jurídico concatenado y planeado para trastocar las bases del Estado Constitucional Democrático de Derecho y otorgarle al Presidente de la República y a las fuerzas armadas facultades metaconstitucionales en violación a la norma suprema y a los derechos fundamentales de las personas.

El Estado policiaco militar se caracteriza por:

- 1) Mantener un estricto control social por medio de las fuerzas armadas;
- 2) Las amenazas al país ya no son externas, el enemigo es interno: terrorismo, guerra contra las drogas, crimen organizado; y,
- 3) Se exige la garantía de la represión policiaca y militar en contra de sectores de la población en nuestro país.

Aunque en su texto original de 1917 la fracción VI del artículo 89 constitucional, consideraba el concepto de seguridad interior, esta categoría jurídica, aplicada a la Ley que se impugna, no se desprende de los motivos que llevaron al constituyente original a plasmarla en la nuestra Constitución, sino del concepto *Homeland Security* de 2001 construido en los Estados Unidos. Esa noción de seguridad interior implica que los riesgos y amenazas ya no provienen del exterior o del sostenimiento interno de la República, sino a los riesgos y amenazas al interior del propio Estado, en donde los enemigos son los habitantes del país, ya se les denominen terroristas, narcotraficantes, miembros del crimen organizado, a los que se les considera enemigos.

En un Estado Constitucional y democrático de Derecho los defensores del orden constitucional y de la seguridad nacional son los ciudadanos y las instituciones republicanas. El defensor último y final es y debe ser el órgano de control de constitucionalidad, en nuestro orden jurídico la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Debe quedar claro que la guerra y los estados de guerra están proscritos en el Derecho Internacional y en el Derecho interno de los Estados democráticos, salvo cuando es en legítima defensa tratándose de una invasión, un golpe de Estado o una rebelión en los términos que señala el artículo 136 de la Constitución a fin de mantener la inviolabilidad de la Constitución. Aceptar la tesis de que las fuerzas armadas son las defensoras del Estado es admitir el punto de vista del jurista nazi Carl Schmitt, que en su obra "La defensa de la Constitución"¹, mantiene que son el Jefe del Estado y las fuerzas armadas las que tutelan al Estado y defienden la Constitución o del precursor del autoritarismo hegeliano Jakobs, con su Teoría Penal del enemigo.

Por el contrario, nuestra ruta político constitucional está ligada al punto de vista de Hans Kelsen, quien sostuvo que son los Tribunales Constitucionales, las instituciones todas y los ciudadanos los que defienden al Estado y a la Constitución². Una República sólo tiene enemigos externos o internos cuando estos ponen en riesgo su soberanía popular; para una República democrática las conductas antijurídicas son delitos y sus ejecutores delincuentes, no enemigos.

El punto de vista de Kelsen es importante, porque el Estado de Derecho, si lo es, sólo puede estar tutelado y defendido por los procedimientos democráticos y la racionalidad más plena del ordenamiento jurídico, así como por las de sus instancias garantes y por los ciudadanos. Si aceptamos que sólo el ejecutivo o las fuerzas armadas defienden la seguridad nacional e interior del Estado estamos al borde de la dictadura, del rompimiento con el orden constitucional democrático.

La idea de un Estado en donde las fuerzas armadas juegan un papel destacado en la defensa del orden constitucional y la soberanía interior subvierte la lógica entera de la República Constitucional, Democrática y Representativa. Las fuerzas armadas son auxiliares en ese propósito y su papel está constreñido por la propia Constitución. Están subordinadas al órgano de control de constitucionalidad, al resto de los poderes públicos y a los propios ciudadanos.

El hecho de que las decisiones del ejecutivo o de un Consejo de Seguridad Nacional no puedan ser controladas por el legislativo, el poder judicial, las entidades federativas, los municipios o los ciudadanos, coloca a ese poder por encima de los demás órganos y poderes del Estado. El conceder además al ejecutivo, mediante la interpretación

¹SCHMITT, Carl, La defensa de la Constitución, prólogo de Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1998.

²KELSEN, Hans, ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?, Madrid, Tecnos, 2002.

indebida de la Constitución, el superpoder –preservar la seguridad nacional y además disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interna- limita de entrada la soberanía popular y hace nugatorios los principios de división de poderes y el federalismo.

La Ley de Seguridad Interior es inconstitucional porque se le interpreta sin tomar en cuenta el carácter sistémico e integral de la Constitución –la interpretación conforme-. Es decir, algunos, empezando por el titular del ejecutivo actual la leen o interpretan desvinculándola del procedimiento de suspensión de derechos o garantías, de la declaración de guerra que debe ser autorizada por el Congreso, de los mecanismo de intervención federal previstos en el artículo 119 de la Constitución, de la competencia en materia de seguridad pública que corresponde a las autoridades civiles según el artículo 21 de la Constitución, de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución que indica que en tiempos de paz la competencia de las fuerzas armadas se constriñe a la disciplina militar y que el lugar de ellas reside en los cuarteles y, de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales que prohíben actos de molestia que no estén fundados y motivados por una autoridad competente, primordialmente de carácter jurisdiccional.

La competencia de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución ha sido mal interpretada y aplicada por el titular del ejecutivo, pues se ha usado para militarizar el país³ y emprender una guerra de facto y ahora de jure en contra del crimen organizado, a fin de seguir al pie de la letra la autoritaria y fascista doctrina del Derecho Penal del Enemigo. Tal estrategia bélica ha costado hasta ahora miles de muertos, miles de desaparecidos, un número inmenso de víctimas, huérfanos y desplazados.

El gobierno federal, si quiere jurídicamente la militarización y la guerra, tendría forzosamente que recurrir en condiciones democráticas al procedimiento de suspensión de derecho y garantías del artículo 29 de la Constitución, a una declaración de guerra autorizada por el Congreso en los términos del artículo 73 fracción XII de la Constitución o al procedimiento previsto en el artículo 119 de la Constitución de intervención federal en las entidades federativas.

La militarización en curso, que se fundamenta por el titular del ejecutivo en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución reformada en 2004, violenta los derechos fundamentales al permitir los retenes, los cateos, las detenciones y, las intervenciones telefónicas, entre otras acciones, a cargo de las fuerzas armadas, todas ellas actos de molestia contrarios al artículo 16 constitucional.

³ La militarización implica sustituir los mecanismos de mediación política y de racionalidad jurídica del Estado de Derecho por estrategias coercitivas que hacen descansar en las fuerzas de seguridad, fundamentalmente militares, la reproducción del orden social dominante. RODRÍGUEZ REJAS, María José, La norteamericanización de la seguridad en América Latina, México, Akal, 2017, pp. 18-20.

Éstas han asumido atribuciones que no les corresponden como son las relacionadas con la seguridad pública, la prevención, persecución, investigación y sanción de los delitos que sólo competen constitucionalmente a los jueces, al Ministerio Público y a la policía, según lo establece el artículo 21 de la Constitución.

La interpretación del Presidente de la República a la competencia de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución, es para justificar que el ejecutivo tenga poderes extraordinarios para militarizar al país, violando el principio de división de poderes, el pacto federal y para producir un régimen de excepción permanente⁴.

La militarización que vivimos no permite la participación ciudadana efectiva en las políticas y en el diseño de la seguridad nacional y pública, pues no existe a la fecha un solo mecanismo de democracia participativa ciudadana, de transparencia o de rendición de cuentas en las instituciones de las fuerzas armadas, en el ejecutivo o en los esquemas gubernamentales hoy vigentes, en donde los ciudadanos de verdad se involucren en las funciones de seguridad pública, interna y nacional.

El papel del Congreso de la Unión se ha eliminado por el ejecutivo abusando de la interpretación sui generis que hace de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución. Los actos de militarización del ejecutivo constituyen auténticas resoluciones de estados de excepción o de sitio (suspensión de garantías) que para nada cumplen con el procedimiento del artículo 29 de la Constitución, pero que son consecuentes con la visión hegemónica de los Estados Unidos.

Ningún concepto de seguridad pública, interna o nacional debe colocarse por encima de los derechos humanos. La seguridad debe ante todo ser soberana, decidida por los ciudadanos, a través de mecanismos participativos.

La guerra y los estados de guerra son la negación del Estado de Derecho y por eso, su existencia y su reconocimiento jurídico absoluto, sin matices, son muestras fehacientes de que se pretende un Estado de Hecho. Desde el "bellum justum" (guerra justa) hasta hoy, con la llamada guerra contra el crimen organizado (Derecho Penal del Enemigo), la guerra constituye un problema para la existencia del Estado de Derecho y la conciencia del desarrollo civilizado y democrático de los pueblos.

Norberto Bobbio ha explicado que "la historia de la evaluación moral de la guerra puede dividirse, por lo menos en lo que respecta a las obras relativamente más cercanas, en tres fases: la del bellum justum, la de la *raison d'état* y la de la guerra como crimen"⁵; en ese contexto, desde el derecho la guerra se ha considerado, en primer término, como un posible medio de justicia; en segundo, como una prerrogativa de la soberanía

⁴ AGAMBEN, Giorgio, Estado de excepción. Homo sacer, II, 1, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2005.

⁵BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, Diccionario de Política, México, Siglo XXI editores, tomo I, 1988, p 766.

y tercero que es el contemporáneo, como un crimen. La guerra y los estados de guerra son un crimen contra la humanidad.

A su vez, desde la ciencia política, se ha dicho que la guerra y los estados de guerra son la continuación de la política por otros medios (Von Clausewitz).

Según la doctrina tradicional que se ha construido en torno al fenómeno colectivo de la guerra como objeto de estudio, varios son los elementos constitutivos que ayudan a determinar su concepto: a) una actividad militar, b) un elevado grado de tensión en la opinión pública, c) la entrada en vigor de normas jurídicas atípicas, y por cierto difícilmente democráticas, respecto de las que rigen en el periodo "de paz", d) una progresiva integración política dentro de las estructuras estatales beligerantes.

En la caracterización de la guerra y de los estados de guerra, se "adopta al mismo tiempo la forma de una especie de conflicto, de una especie de violencia, de un fenómeno psicológico-social, de una situación jurídica excepcional y de un proceso de cohesión interna en algunas ocasiones"⁶, que contraviene, cuando se vuelve un estado de excepción permanente, las bases del Estado Constitucional y democrático de Derecho.

Por ello, Kant no dudó en expresar que la guerra –y los estados de guerra- son intrínsecamente antidemocráticos, pues el pueblo obligado a hacerlos no sólo pierde su soberanía, sino su propia dignidad humana y civil⁷. Precisamente porque se trata de un estado de excepción, en el que se coloca en extrema vulneración a grandes grupos humanos, la guerra debe ser la última ratio, el último recurso que debe utilizar un Estado que se pretenda civilizado. Por eso es que la guerra, como nos dice Luigi Ferrajoli:

(...) por sus intrínsecas características destructivas, no admite hoy justificaciones morales y políticas. Es de por sí un mal absoluto, con respecto al cual los viejos límites iusnaturalistas de la guerra justa resultan ahora insuficientes, al haber quedado desbordados todos los límites naturales a sus capacidades destructivas. Por sus propias características, la guerra es una regresión al estado salvaje o de naturaleza del homo homini lupus. Con la diferencia de que la sociedad salvaje de los Estados no es una sociedad de lobos naturales, sino una sociedad de lobos artificiales, es decir, de esos "hombres artificiales", como los llamó Hobbes, que son los Estados creados por los hombres para tutela de sus derechos y que hoy amenazan con escapar a su control y revolverse contra sus creadores como máquinas artificiales capaces de destruirlos"⁸.

El espíritu de prohibir el uso de la fuerza y, por ello, considerar como último recurso la guerra, lo incorporó desde su constitución la Organización de las Naciones Unidas en

⁶BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, obra citada, tomo I, 1988, p. 762.

⁷FERRAJOLI, Luigi, Democracia y garantismo, Madrid, Trotta, 2008, p. 366.

⁸FERRAJOLI, Luigi, Las razones jurídicas del pacifismo, Madrid, Trotta, 2004, p. 33.

su Carta. En el preámbulo, la Carta de Naciones Unidas se pronuncia por defender la paz, expresando que los Estados miembros se comprometen "a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra (...) a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común". Así pues, como premisa mayor la Carta de Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza, esto en su artículo 2º, párrafo 4: "Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas".

La guerra así, en el marco jurídico internacional, sólo está permitida cuando se lleva a cabo en legítima defensa, lo cual explica que actualmente se considere a la guerra y los estados de guerra como un crimen contra la humanidad y por ello, que cualquier refugio en la misma se pueda considerar contrario a la moral y al derecho⁹.

Nuestra acción de inconstitucionalidad se inscribe en la formulación de la Carta de Naciones Unidas, en el derecho internacional de los derechos humanos y, en los principios de nuestra Constitución. Es imprescindible que el Presidente, exclusivamente, pueda disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la defensa legítima del país frente amenazas externas y, a nivel interno en el caso específico al que se refiere el artículo 136 constitucional y mediante la suspensión de derechos y garantías considerada por el artículo 29 de la Constitución.

Las Fuerzas Armadas no pueden intervenir en funciones vinculadas a la seguridad pública o para prevenir o reprimir movimientos sociales y mucho menos violentar derechos fundamentales de los gobernados¹⁰.

B. Razones genéricas de invalidez constitucional de la Ley de Seguridad Interior.

La ley de seguridad interior es inconstitucional e inconvencional por las siguientes razones jurídicas generales:

- 1. Viola al artículo 73 constitucional.** El artículo 73 de la Constitución no establece la competencia expresa del Congreso de la Unión para expedir una Ley de Seguridad Interior. La seguridad interior en México, desde una

⁹BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, obra citada, tomo I, p. 769.

¹⁰WOLKMER, Antonio Carlos, Teoría crítica del Derecho desde América Latina, México, Akal, 2017, p. 279.

interpretación conforme está vinculada a la suspensión de garantías –artículo 29 de la Constitución- y a la intervención federal prevista en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, así como a los mecanismos de desaparición de poderes y resolución de conflictos políticos entre las entidades federativas – artículo 76 fracciones V y VI de la Constitución-. La seguridad interior no es seguridad pública ni seguridad nacional. Es una categoría diversa.

2. **Se violan los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución.** Nuestra Constitución indica que la soberanía reside en el pueblo, que el Estado mexicano es una república, representativa, democrática, federal y laica. No puede, por tanto, establecerse un régimen militar de excepción como forma de gobierno o de Estado sin que se cumplan los extremos de los artículos 29, 119, 76 fracciones V y VI constitucionales. El militarismo bajo la égida de uno de los poderes –el ejecutivo- es coincidente con el autoritarismo, pero no con la democracia ni con la república, además de infringirse el principio de división de poderes.
3. **Se viola el artículo 29 de la Constitución.** Las condiciones jurídicas y políticas de excepción en el país o en alguna parte de su territorio, constitucionalmente sólo pueden darse a través del procedimiento de suspensión de derechos y garantías. No puede establecerse un régimen de excepción, transitorio o permanente, para emplear las fuerzas armadas y preservar el orden, o enfrentar riesgos y amenazas internos, bajo procedimientos legales que no se fundamentan en la Constitución como es el objetivo de la Ley de Seguridad Interior.
4. **Se viola el artículo 119 de la Constitución, primer párrafo.** La intervención federal que contempla ese precepto es a petición de las legislaturas o por el Ejecutivo de cada entidad, si aquéllas no estuviesen reunidas. Jamás la intervención federal del artículo 119 constitucional le da facultades al titular del Poder Ejecutivo para iniciar el procedimiento que prevé esa norma –artículo 11 segundo párrafo de la Ley de Seguridad Interior-.
5. **Se viola el artículo 129 de la Constitución.** La norma indica que tiempo de paz el lugar de las fuerzas armadas son los cuarteles. Por lo que, las fuerzas armadas no pueden ocuparse de la seguridad interior, salvo supuestos constitucionales específicos y excepcionales –artículos 29, 76 fracciones V y VI, 119 de la Constitución. Su espacio es el de los cuarteles y fortalezas militares y su función la disciplina estrictamente militar.
6. **Se viola el artículo 21 de la Constitución.** Aunque la ley señala que las acciones de seguridad interior no tendrán la condición de seguridad pública – artículo 18, segundo párrafo-, lo cierto es que la actuación de las fuerzas armadas no tendrá otro propósito que ese –combatir el crimen organizado, según el artículo quinto transitorio de la ley-. El artículo 21 constitucional con claridad meridiana estatuye que la seguridad pública es una competencia de carácter civil.

7. **Se violan los artículos 1, 10, 11, 14 y 16 de la Constitución.** La ley propone vulnerar los derechos humanos a manos de autoridades militares, el bloque completo de constitucionalidad y convencionalidad, los derechos de reunión, manifestación y tránsito que se verán restringidos permanentemente con las declaratorias de “protección” a la seguridad interior y con las acciones permanentes para prevenir los riesgos, así como los derechos vinculados al debido proceso que prohíben que las personas sean molestadas en sus propiedades, posesiones o papeles si no es a través de mandamientos de las autoridades competentes.
8. **Se viola el artículo 89 fracción VI de la Constitución.** Una correcta interpretación del artículo 89 fracción VI, que dota al Ejecutivo de competencias para emplear las fuerzas armadas para la seguridad interior, sólo es compatible con lo dispuesto en los artículos 29, 119, 76 fracciones V y VI de la Constitución. No se puede interpretar de otra forma el artículo 89 fracción VI porque ello equivaldría a vulnerar el principio de división de poderes, el principio de control de los actos del ejecutivo, la soberanía de los Estados y el principio de municipio libre –unas fuerzas armadas en el territorio nacional que obvian y menosprecian los controles constitucionales de los poderes legislativo y judicial, y la soberanía estatal y municipal-. Solo de manera excepcional, y en el marco de los artículos 29, 119, 76 fracciones V y VI constitucionales, sería permisible el empleo de las fuerzas armadas para la seguridad interior. El argumento analógico debe ser empleado aquí: si para declarar la guerra el presidente debe contar con la autorización del Congreso –artículos 73 fracción XII y 89 fracción VIII- también para emplear las fuerzas armadas con fines de seguridad interior, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 129, 49, 21, 29, 119, 76 fracciones V y VI de la Constitución- requiere del concurso de los otros poderes de la Unión.
- El recorrido histórico constitucional del concepto de seguridad interior inicia como facultad del Supremo Poder Ejecutivo en la fracción VI del artículo 16 del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, sus antecedentes hacían referencia al “orden interior” como una facultad del Emperador en el Artículo 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 18 de diciembre de 1822; y a la “tranquilidad interior”, como facultad del Supremo Gobierno, en el artículo 160 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 22 de octubre de 1814; mismo en el que por primera vez se alude también a la defensa exterior. En dichos documentos se planteaba la disposición de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa. En los textos: Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 25 de agosto de 1842; Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 2 de noviembre de 1842; Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos del día 15 de

junio del año de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo; Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado por el Supremo Gobierno, 15 de mayo de 1856; el concepto de seguridad interior fue omitido, para recuperarse en la fracción sexta del artículo 86 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 16 de junio de 1856, y en la fracción VI del Artículo 85 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857. Es en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, 1° de diciembre de 1916, que el concepto de seguridad interior se incorpora en los siguientes términos: Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Las siguientes reformas constitucionales del 89 en relación con la fracción VI fueron durante la XXXIX Legislatura (1943 a 1946) que se dio competencia al Ejecutivo para "disponer del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, para la preservación de la independencia y soberanía de la Federación y la duodécima reforma propuesta por el presidente Vicente Fox Quesada, en que se incorporó, como antes se mencionó, dentro de la misma fracción VI la preservación de la seguridad nacional como una idea separada de la disposición de la Fuerza Armada permanente, en los términos vigentes¹¹. Del seguimiento histórico del concepto de seguridad interior es claro que no se trata de una derivación de la seguridad nacional como pretende quedar en la Ley de Seguridad Interior, sino de una definición constitucional con sentido propio al que se le da su especificidad en los capítulos I Rebelión (artículos 218 al 223) y II Sedición (artículo 224 al 227) del Título Séptimo Delitos contra la seguridad interior de la nación del Código de Justicia Militar, publicado en el Tomo LXXIX, Núm. 52 el 21 de agosto de 1933 del Diario Oficial. Por lo anterior, queda evidenciado que no existen facultades de legislar sobre el concepto de seguridad interior que está positivado desde 1824 en la Constitución, confundiendo esto con el concepto de seguridad nacional incorporado al texto constitucional en 2004, lo que confirma que se trata de dos oraciones independientes, con su propia naturaleza y, con ello, la inconstitucionalidad de la legislación sobre seguridad interior sin contar con facultades expresas para ello en el artículo 73 constitucional.

9. **Se violan los artículos 49, 115, 116 y 124 de la Constitución.** El empleo amplio de las fuerzas armadas por todo el territorio nacional, de manera permanente e impuesta por las autoridades federales del poder ejecutivo, constituye una transgresión del principio de división de poderes, por la ausencia de mecanismos de control legislativos y jurisdiccionales no previstos en la ley –

¹¹La información histórica sobre el artículo 89 es un extracto de la *Constitución Política comentada. Artículo 89*. Comentado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar. Versión digital de "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones" Sección segunda | Tomo XIX

además de violarse el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque los ciudadanos carecen de un recurso efectivo para oponerse a esas decisiones-, y un enorme menoscabo a la soberanía de los Estados y a la libertad de los municipios –artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior-.

10. **Se viola el principio de certeza jurídica.** Las definiciones de Seguridad Interior son vagas y abiertas y cualquier problema de la vida nacional puede ser caracterizado como de seguridad interior y sujeto a la aplicación de la ley. Caben tanto los supuestos de seguridad nacional como los supuestos de seguridad pública.
11. **Se reprimirán las manifestaciones en violación a los artículos 6 y 9 de la Constitución.** El artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior establece que las manifestaciones no se considerarán amenazas a la seguridad interior si se realizan conforme a la Constitución. El problema jurídico consistirá en que la autoridad competente –El Ejecutivo Federal o el Secretario de Gobernación- definirán qué es lo que se entiende por manifestaciones conformes o no conformes a la Constitución, sin posibilidad que esa interpretación sea susceptible de control legislativo, judicial, y constitucional.
12. **Se viola el artículo 6 de la Constitución que establece el principio de máxima publicidad.** Lo anterior porque el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior considera que la información de seguridad interior al ser de seguridad nacional será considerada reservada desde su origen y en forma automática y generalizada. Es decir, no existen garantías de transparencia ni de acceso a la información en la materia.
13. **Se contravienen los tratados y las recomendaciones internacionales formuladas por los organismos internacionales sobre derechos humanos que han señalado los riesgos de la militarización para los derechos humanos, y el empleo de las fuerzas armadas de manera excepcional, en auxilio a las autoridades civiles y subordinadas siempre a las autoridades civiles¹².**
14. **La ley sirve para perpetuar un modelo que en doce años de aplicación de facto ha demostrado ser inefectivo para reducir la violencia del país, y que por el contrario ha incrementado la inseguridad, las ejecuciones extrajudiciales, los desaparecidos, etcétera.**

¹² Ver entre otros: El comunicado del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH/REP 203/2017) de 4 de diciembre de 2017; el pronunciamiento del INAI de 6 de diciembre de 2017 (INAI/411/17; el pronunciamiento de Artículo 19 de fecha 5 de diciembre de 2017; las declaraciones del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y, las palabras de Miguel Álvarez Gándara –Premio Nacional de Derechos Humanos 2017- y de la Dra. Julia Carabias Lillo al recibir en 2017 la medalla Belisario Domínguez del Senado de la República.

CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. LA APROBACIÓN DEL DECRETO DE LEY QUE SE IMPUGNA CONSTITUCIONALMENTE VULNERA DE MANERA GRAVE Y SUSTANCIAL EL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-M DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN CARECE DE COMPETENCIAS PARA APROBAR UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 89 FRACCIÓN VI DE LA NORMA FUNDAMENTAL, DADO QUE LA SEGURIDAD INTERIOR SÓLO PUEDE SER ENTENDIDA EN LOS TÉRMINOS DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN –ARTÍCULOS 29, 76 FRACCIONES V Y VI Y 119 DE LA CONSTITUCIÓN-.

Los artículos 1 y 2 de la Ley de Seguridad Interior tramposamente extraen el concepto de seguridad interior del de seguridad nacional para tratar de darle competencia en la materia al Congreso a fin de que éste pueda legislar con apoyo en el artículo 73 fracción XXIX-M en relación con el artículo 89 fracción VI de la Constitución. Implica expedir una Ley Reglamentaria de una Ley (la de Seguridad Nacional) que ya es reglamentaria de la Constitución.

En nuestro país, la seguridad interior debe comprenderse dentro de los principios de la Constitución, fundamentalmente de los procedimientos del artículo 29 –suspensión de garantías- y 119 de la Constitución –intervención federal-, y también, entre otros, de los procedimientos de las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución, en materia de desaparición de poderes y resolución de cuestiones políticas entre entidades federativas. Nuestra Carta Magna contempla ya, para todos esos efectos, a los órganos competentes y los procedimientos constitucionales para atender los riesgos y amenazas a la seguridad interior.

La definición de seguridad interior del artículo 2 de la Ley impugnada que establece que: “La seguridad interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinadas para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente ley”, además de ser confusa, ambigua, y equívoca, alude a órganos y procedimientos que nuestra Constitución define ya, entre otros, en los artículos 29, 119, 76 fracciones V y VI, y excluye a las personas de su protección.

Por otra parte, las diferencias y contradicciones entre la Constitución y la inválida Ley de Seguridad Interior no son solamente jerárquicas, son materialmente cualitativas – invalidez material-. Entre otras apuntamos las siguientes:

- a) En los procedimientos de suspensión de garantías, intervención federal, desaparición de poderes, cuestiones políticas, participan en las decisiones los distintos poderes de la Unión con pleno respeto al federalismo y al municipio libre. En la Ley de Seguridad Interior, todo el poder sin contrapeso alguno está concentrado en el Ejecutivo;
- b) En los preceptos de la Constitución, la preservación, mantenimiento y garantía de la seguridad interior corresponde en su integridad a las autoridades civiles, las que tienen una preeminencia indudable sobre cualquier intervención que puedan tener las fuerzas militares; en la ley de Seguridad Interior, las fuerzas armadas pueden tener preeminencia –por ejemplo, entre otros, según lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la Ley-.
- c) Los procedimientos de la Constitución de seguridad interior son por naturaleza transitorios. Los procedimientos que prevé la Ley de Seguridad Interior en caso de riesgos –artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior- son permanentes. En el caso de las amenazas pueden prorrogarse indefinidamente las declaratorias de protección a la seguridad interior –artículo 15 segundo párrafo de la Ley de Seguridad Interior-.
- d) En algunos casos -artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior- el Presidente de la República puede tomar decisiones y ordenar acciones sin la concurrencia de ningún procedimiento y/o declaratoria de protección a la seguridad interior.
- e) En la ley de seguridad interior –artículo 4 fracción IV- las fuerzas armadas pueden actuar por sí, sin supervisión de autoridades civiles, para contener y reducir las amenazas a la seguridad interior.
- f) En la ley de seguridad interior –artículo 4 fracción X- el uso legítimo de la fuerza, tanto de las fuerzas federales como de las fuerzas armadas, queda regulado por protocolos administrativos que no constituyen una ley en sentido formal y material –se violentan los principios de legalidad y reserva de ley cuando el empleo de la fuerza potencialmente puede limitar o restringir derechos humanos -lo que deja en manos exclusivas del Ejecutivo, sin el concurso del legislativo- la regulación de una de las funciones más importantes del Estado.
- g) El fundamento teórico-filosófico de la Ley de Seguridad Interior publicada el 21 de diciembre de 2017 no se deriva de las tradiciones constitucionales de México como se hace suponer en los dictámenes de aprobación de las Cámaras cuando se alude a Tena Ramírez, sino que surge directamente del concepto *Homeland Security*, desarrollado en Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. A diferencia del concepto de seguridad nacional norteamericano, los riesgos y amenazas de la seguridad interior según las fuentes del país del norte, ya no sólo se refieren a la

competencia o conflictos con otros Estados sino a conflictos surgidos al interior del propio Estado y que son provocados por sectores de la población, tales como los terroristas, los saboteadores, los integrantes del crimen organizado, etcétera. En palabras de Collins y Baguette (2009), la seguridad nacional se refiere a la protección de los intereses del país, a través del Ejército, de las políticas exteriores y de la comunidad de inteligencia; y la interior a los esfuerzos del gobierno federal y también de los estados, autoridades locales y sus comunidades, para hacer lo propio contra riesgos y amenazas que devienen de su población o de causas naturales¹³.

- h) Seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública son conceptos diversos. El esquema de seguridad nacional de Estados Unidos ha vinculado las tres categorías y ha exportado esos entrelazamientos a otras partes del mundo, incluido México con la inválida Ley de Seguridad Interior, para militarizar al Estado y a la seguridad pública, y de paso borrar las fronteras entre los tres conceptos, que por supuesto están muy lejos de lo que los organismos de derechos humanos llaman seguridad ciudadana y seguridad humana, que es la que se basa en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos y su maximización.
- i) Lo grave de la confusión y de los vínculos artificiales entre los tres conceptos es que las fuerzas armadas y el ejecutivo adquieren un peso decisivo –sobre los otros poderes de la Unión, órdenes de gobierno y sobre los ciudadanos- en las decisiones y acciones en materia de seguridad interior, en detrimento del orden constitucional, los derechos humanos, los otros poderes de la Unión, de los Estados, los municipios y la propia población. El Ejecutivo define hasta dónde llega la seguridad nacional, interior o pública. Fija subjetiva, y no objetivamente ni imparcialmente ni mucho menos de acuerdo con el orden constitucional, los ámbitos de las tres categorías o las identifica como lo mismo.
- j) Teleológicamente, la Ley de Seguridad Interior aprobada por el Congreso y promulgada y publicada por el Ejecutivo nace para enfrentar al crimen organizado, es decir, para perseguir e investigar delitos, lo que por definición es seguridad pública y corresponde en los términos del artículo 21 de nuestra Constitución a la policía y al Ministerio Público. El artículo quinto transitorio de la Ley de Seguridad Interior no deja duda a este último respecto, aunque engañosamente el artículo 18 párrafo segundo de la misma Ley indique que en ningún caso las acciones de seguridad interior que lleven a cabo las fuerzas armadas serán consideradas de seguridad pública. Esto último se aprobó así para tratar de salvar la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior y la evidente violación a los artículos 21 y 129 de la Constitución.

¹³ MONTERO BAGATELLA, Juan Carlos, "El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana", Revista Región y Sociedad, vol.25, no.58, Hermosillo sep./dic. 2013, el Colegio de Sonora, 2013, pp. 206-212.

De lo anterior es claro que la seguridad interior, que tiene que ver con conflictos –riesgos y amenazas- al interior del territorio de un Estado ocasionados por su población o sectores de ella, no es lo mismo que seguridad nacional, pues este concepto alude a los conflictos –riesgos y amenazas- de origen externo promovidos principalmente por agentes externos, tal como se precisa en los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional.

- k) Si la seguridad interior es parte de la seguridad nacional, ¿Qué sentido tiene la nueva ley, si los riesgos y amenazas, pueden ser enfrentados con los órganos, procedimientos y acciones que establece la Ley de Seguridad Nacional? ¿Qué sentido tiene la Ley de Seguridad Interior si los riesgos y amenazas a la seguridad interior pueden ser enfrentados con los órganos y procedimientos de los artículos 29, 76 fracciones V y VI y 119 de la Constitución? ¿es válido que una Ley ordinaria faculte indirectamente al Congreso a legislar en una materia que no le impone la Constitución?

El gobierno encabezado por el Presidente Peña Nieto, quiere una Ley de Seguridad Interior para deconstruir el orden constitucional y el Estado nacional – los derechos humanos, la división de poderes, el federalismo y el municipio libre-.

Es una ley no necesaria como señaló el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pues los riesgos y amenazas que busca enfrentar se pueden atender desde el orden constitucional vigente. Sus propósitos son desde nuestro punto de vista centralizar el poder en el presidente de la República y fortalecer desmedidamente a las fuerzas armadas para crear por medio de una ley secundaria un tipo de Estado diferente: “Un Estado policíaco-militar”.

Se sostuvo indebidamente en los dictámenes de la Cámara de Diputados y de Senadores que el Presidente de la República puede ejercer las atribuciones del artículo 89 fracción VI, sin el concurso de los otros poderes.

¿Cómo puede ser aceptable jurídicamente esa tesis, si en materia de suspensión de garantías, de intervención federal, de desaparición de poderes, o de conflictos políticos entre entidades federativas, intervienen obligatoriamente otros poderes?

La tesis que sostiene que el Presidente de la República para garantizar la seguridad interior lo puede hacer por sí mismo, “legibus solutus”, nos regresa al Estado absolutista cuando no existía el principio de división de poderes, hace del titular del Ejecutivo un soberano en franca violación al artículo 39 constitucional, es un contrasentido jurídico, opuesto al principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución. No puede depositarse ese inmenso poder en una sola persona o corporación. Además de vulnerarse los principios de división de poderes y de soberanía popular se trastocan los principios del artículo 40 de la Constitución, fundamentalmente el carácter republicano, federal y representativo del Estado. Todo

Estado para ser República, Federal y Representativa, exige de contrapesos, de control del poder ejecutivo por los otros poderes, sobre todo en la adopción de decisiones que implican el uso de las fuerzas armadas al interior del Estado para prevenir o controlar acciones del crimen organizado, lo que por otra parte la Constitución prohíbe en sus artículos 21 y 129 porque se trata de tareas de seguridad pública.

De lo anterior se concluye:

- 1) Que el Congreso de la Unión carece de facultades expresas para aprobar una ley de seguridad interior en los términos en que fue aprobada la ley que ahora combatimos;
- 2) Que los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública son diferentes y que la ley impugnada mañosamente los confunde y entrelaza;
- 3) Que el significado de seguridad interior para el Derecho mexicano sólo puede derivarse de disposiciones como las previstas en los artículos 29, 76 fracciones V y VI, 119, en relación con el artículo 89 fracción VI de la Constitución;
- 4) Que la seguridad interior no tiene vínculo directo con la investigación y persecución de los delitos, ni aún respecto a los del crimen organizado, pues ello de acuerdo al artículo 21 de la Constitución está reservado al Ministerio Público y a la policía y tiene relación directa con el concepto seguridad pública;
- 5) Que si la seguridad interior es parte de la seguridad nacional como señala el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior, qué sentido aprobar una nueva ley de seguridad nacional con otro nombre;
- 6) Que el ejercicio de las facultades conferidas al titular del Ejecutivo en el artículo 89 fracción VI de la Constitución no son "legibus solutus". El Ejecutivo puede disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior en los términos de la propia Constitución –suspensión de derechos y garantías, desaparición de poderes, resolución de conflictos políticos entre las entidades federativas, e intervención federal-, es decir con el concurso de los otros poderes de la Unión y en su caso de las entidades federativas –legislaturas locales o ejecutivos locales- y de los municipios;
- 7) Que la ley aprobada e impugnada en este escrito constituye un atentado a los principios de soberanía popular, Estado republicano, representativo, federal, y de división de poderes porque en la ley que cuestionamos no se prevén contrapesos ni mecanismos de control al poder Ejecutivo a cargo de los otros poderes de la Unión, de los distintos órdenes de gobierno ni de los ciudadanos; y

8) Que en específico los artículos 1 y 2 de la Ley de Seguridad Interior son inconstitucionales.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR RESULTA INCONSTITUCIONAL PORQUE VIOLA EL SISTEMA FEDERAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.

En el supuesto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no comparta lo expuesto en el concepto de invalidez anterior, de todos modos los artículos 1, frase final; 4, fracción II, parte final; 5; 6, párrafo segundo; 11, primer y último párrafos; 13, fracción V; 14, fracción IV; 19; 20; fracciones I, II y III; 21; 22; 23; 24; 26, segundo párrafo, parte final; 29 y 31, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior, así como su artículo segundo transitorio, resultan inconstitucionales en razón de que trastornan la distribución de competencias ordenada por nuestra Constitución en materia de seguridad interior.

Como punto de partida, incluso reconociendo que en la Constitución no estén definidos los alcances de la seguridad interior, no es posible que pase desapercibido que en su artículo 89, fracción VI, expresamente se encomienda al Presidente de la República disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior. Así, precisamente debido a esta asignación expresa de tal atribución al titular del Ejecutivo federal, no se está ante un supuesto de facultades reservadas a las autoridades locales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, en los términos del artículo 124 constitucional, lo cual es posible corroborarlo en tanto que resulta evidente que ninguna autoridad local puede ordenar a las Fuerzas Armadas desplegarse para llevar a cabo tareas de seguridad interior.

En todo caso, si quisiera alegarse que, a pesar de lo anterior, existe un ámbito de seguridad interior confiado a las autoridades locales, ello demandaría la existencia de algún precepto en la Constitución que expresamente anunciara en tal materia la conducente distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno. En esa idea, además tendría que indicarse constitucionalmente qué autoridades locales pueden realizar aquellas tareas de seguridad interior, lo cual no sucede, en tanto que nuestra Constitución no concede competencia alguna a las autoridades locales para participar de las responsabilidades en materia de seguridad interior.

Con este marco normativo de por medio, debe concluirse que los artículos 1, frase final; 4, fracción II, parte final; 5; 6, párrafo segundo; 11, primer y último párrafos; 13, fracción V; 14, fracción IV; 19; 20, fracciones I, II y III; 21; 22; 23; 24; 26, segundo párrafo, parte final; 29 y 31, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior, así como su artículo segundo transitorio, resultan inconstitucionales a causa de que posibilitan la

participación de autoridades locales en una materia que no les corresponde y para la cual la Constitución no les asigna atribuciones.

En paralelo, los mismos artículos 1, frase final; 4, fracción II, parte final; 5; 6, párrafo segundo; 11, primer y último párrafos; 13, fracción V; 14, fracción IV; 19; 20, fracciones I, II y III; 21; 22; 23; 24; 26, segundo párrafo, parte final; 29 y 31, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior, así como su artículo segundo transitorio, devienen inconstitucionales por un segundo argumento estrechamente vinculado al expuesto previamente, a saber, la falta de una previsión constitucional expresa que permita en materia de seguridad interior una distribución coordinada de competencias entre los diversos órdenes de gobierno, con la consecuente ausencia de una facultad otorgada al Congreso de la Unión para emitir una Ley General al respecto.

Para convencerse de esta conclusión, solamente hace falta tener en mente, a manera de ejemplo, lo que acontece en materia de seguridad pública, en torno a la cual, tanto el artículo 21 constitucional, párrafos noveno y décimo, como el artículo 73, fracción XXIII, expresamente señalan que aquella seguridad es una función a cargo de todos los órdenes de gobierno de nuestra República –federal, estatal y municipal–, respecto de la cual deberán coordinarse en el ámbito de sus competencias.

Frente a esta falta de atribución expresa al Congreso de la Unión para emitir una Ley General de coordinación en materia de seguridad interior–y no obstante que esa Suprema Corte avalara que tal Congreso conserva alguna facultad explícita para legislar en materia de seguridad interior, con apoyo en el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional, o peor, a través de una facultad implícita–, los artículos 1, frase final, 4, fracción II, parte final, 5, 6, párrafo segundo, 11, primer y último párrafos, 13, fracción V, 14, fracción IV, 19, 20, fracciones I, II y III, 21, 22, 23, 24, 26, segundo párrafo, parte final, 29 y 31, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior, así como su artículo segundo transitorio, resultan inconstitucionales porque imponen a las autoridades locales actuar en coordinación o inclusive bajo sujeción de autoridades federales, en una materia para la cual antes que todo ni siquiera tienen competencia.

Motivos de inconstitucionalidad que de forma alguna pueden ser subsanados con el reenvío a la Ley de Seguridad Nacional, puesto que de hecho, en esta materia tampoco existe una disposición constitucional expresa que permita una distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, a través de la expedición de una Ley General de Coordinación; y aunque quisiera sostenerse su existencia, el fundamento de una distribución de competencias solamente puede encontrarse en nuestra Constitución, y no así en leyes subordinadas a ella.

Por su parte, los artículos 4, fracciones I, IV, VI y X; 5; 6; 10, primer párrafo; 11, primer y último párrafos; 12; 13, fracción V; 14, fracciones I, IV y V; 16, primer párrafo; 17; 18

primer párrafo; 20, primer párrafo y fracciones I, II y III; 21; 22; 23; 24; 26; 29; 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, así como sus artículos segundo y cuarto transitorios, resultan inconstitucionales porque facultan a autoridades distintas a las Fuerzas Armadas a desempeñar tareas de seguridad interior.

Asumiendo que la fracción VI del artículo 89 constitucional es contundente al aclarar de cuáles cuerpos armados puede disponer el Ejecutivo para destinarlos a labores de seguridad interior, puesto que de hecho, la reforma constitucional a tal precepto publicada el 10 de febrero de 1944 especificó los cuerpos que pueden emplearse en materia de seguridad interior, mismos que al pasar de los años han quedado nombrados como Ejército, Armada y Fuerza Aérea; resulta inconcuso que en ese sentido, ninguna otra autoridad puede emplearse en esta materia, salvo la Guardia Nacional.

Destacadamente, no pueden intervenir en labores de seguridad interior las fuerzas policiales. A ellas se encomienda la seguridad pública y nada más, conforme al artículo 21 constitucional. Acorde a esa disposición constitucional, las policías, actuando bajo la conducción y mando de la institución del Ministerio Público, colaboran en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas. Por lo tanto, cualquier intervención o empleo de las policías en tareas distintas a la seguridad pública no está permitido constitucionalmente.

Es en ese entendido que los artículos 4, fracciones I, IV, VI y X, 5, 6, 10, primer párrafo, 11, primer y último párrafos, 12, 13, fracción V, 14, fracciones I, IV y V, 16, primer párrafo, 17, 18, primer párrafo, 20, primer párrafo y fracciones I, II y III, 21, 22, 23, 24, 26, 29, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, así como sus artículos segundo y cuarto transitorios, devienen inconstitucionales.

Del otro lado, los artículos 10, primer párrafo, y 27 de la Ley de Seguridad Interior, igualmente resultan inconstitucionales por inmiscuir a las Fuerzas Armadas abiertamente en labores de seguridad pública. Ello a pesar de que el artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Seguridad Interior, expresamente excluya la posibilidad de calificar la intervención de las Fuerzas Armadas como tareas de seguridad pública; e incluso asumiendo que constitucionalmente no se circunscriban ni definan los contenidos y alcances de la seguridad interior; puesto que lo que sí aclara nuestra Constitución, en su artículo 21, es lo que conforma la seguridad pública.

En esa línea argumentativa, sin importar lo que diga el aludido artículo 18, toda tarea que verse sobre una función de seguridad pública, es decir, que tenga que ver con la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, no puede ser desempeñada por integrantes de las Fuerzas Armadas. Más si se tiene en consideración que el artículo 129 constitucional

expresamente ordena que, en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar –la cual, por cierto, ha sido acotada por esa Suprema Corte de Justicia cuando tuvo la oportunidad de circunscribir los alcances de la jurisdicción militar–.

Así, en definitiva, como la seguridad pública está encomendada a instituciones de carácter civil, según se dispone en el párrafo décimo del artículo 21 constitucional, los artículos 10, primer párrafo, y 27 de la Ley de Seguridad Interior, devienen inconstitucionales. Conclusión que no se altera pretextando el precedente resuelto por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la acción de inconstitucionalidad 1/96, pues si bien es cierto que en este asunto se avaló una intervención mínima de mandos de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, ello se presentó antes de la reforma al artículo 21 de nuestra Constitución a partir de la cual expresamente se ha confiado esa cuestión a instituciones civiles.

Por si lo hasta aquí argumentado fuera poco, los artículos 4, fracciones I y IV, 11, primer párrafo, 20, fracciones I, II y III, 21, 22, 23, 31, párrafo primero, y 32 de la Ley de Seguridad Interior, resultan inconstitucionales porque además de todo permiten poner a cargo de la coordinación de las tareas en ellos descritas a elementos de las Fuerzas Armadas, o bien, posibilitan su intervención por iniciativa propia.

Aceptando incluso que existen supuestos en los que nuestra Constitución permite que algunas autoridades asuman labores de seguridad encomendadas a otras diversas, de cualquier manera, se tendría que concluir que tales casos se presentan en un ámbito distinto al de la seguridad interior, en los siguientes escenarios:

Uno, en torno a la seguridad pública, como cuando los artículos 115, fracción VII, y 122, apartado B, quinto y sexto párrafos, constitucionales, permiten que el mando de las policías sea asumido extraordinariamente por alguna autoridad distinta a la habitual, verbigracia, un Ejecutivo local, o al señalar que el Presidente de la República siempre tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida.

Dos, en aquellos casos extraordinarios de invasión o peligro tan inminente que no admita demora –mismos que podrían constituir temas de seguridad nacional–, respecto de los cuales las autoridades estatales pueden reaccionar en primera instancia por iniciativa propia, como se desprende de la fracción III del artículo 118 constitucional.

Y tres, en términos del artículo 119 constitucional, primer párrafo, cuando los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas en casos de sublevación o trastornos interiores –los cuales podrían vincularse a la materia de la seguridad interior–, pero siempre que se dé una solicitud previa de dicha intervención por parte de autoridades locales.

De hecho, abriendo un paréntesis en este tercer escenario, la porción normativa inicial del párrafo segundo del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior que faculta al Presidente de la República para ordenar por sí la intervención de la Federación a fin de llevar a cabo acciones de seguridad interior, resulta inconstitucional por la contravención directa a lo estipulado en dicho artículo 119 constitucional, primer párrafo.

Cerrado tal paréntesis, en definitiva, se tiene que sostener que nuestra Constitución no permite como regla general que cualquier autoridad por sí misma, incluidas por supuesto las Fuerzas Armadas, asuman el control de actividades que corresponden a otras autoridades.

Y si a ello se suma, como ya ha sido argumentado, que por un lado las autoridades locales no poseen atribuciones para intervenir en materia de seguridad interior; mientras que por el otro, las Fuerzas Armadas no pueden participar en labores de seguridad pública, ni en tiempo de paz desempeñar funciones distintas a las que tengan exacta conexión con la disciplina militar; necesariamente se tiene que concluir que devienen inconstitucionales los artículos 4, fracciones I y IV, 11, primer párrafo, 20, fracciones I, II y III, 21, 22, 23, 31, párrafo primero, y 32 de la Ley de Seguridad Interior, en razón de que facultan a dichas Fuerzas a hacerse cargo de la coordinación de responsabilidades que nos les corresponden en tiempo de paz, y ello, hasta por iniciativa propia, sin petición de nadie más.

Al respecto, cobra de nuevo importancia el precedente derivado de la acción de inconstitucionalidad 1/96, pues de menos esa Suprema Corte de Justicia fue clara al condicionar que toda intervención de las Fuerzas Armadas tendría que ser coordinada por autoridades civiles y solicitada por ellas previamente.

Finalmente, si lo hasta aquí argumentado no fuera suficiente para poner de manifiesto el quebranto al derecho a la seguridad jurídica que en paralelo al trastorno de los principios de nuestro sistema federal acarrearán las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior destacadas —dadas las múltiples invasiones de esferas competenciales que ocasionan—; a la vulneración de aquel derecho debe sumarse que sus artículos 2, 4, fracciones II, III y VIII, 10, primer párrafo, 25 y 26, no definen con claridad lo que implica la seguridad interior, ni circunscriben taxativamente sus alcances; lo cual da por resultado que se confunda esta materia con la diversa de seguridad pública, o peor, que se permitan intervenciones so pretexto de atender la seguridad interior, respecto de temas que no deberían guardar una conexión estrecha con ésta. Peor todavía, si se tiene en mente que ni siquiera se pueden circunscribir los alcances de lo que constituyen acciones de seguridad interior, en tanto que el ordenamiento cuestionado califica toda la información generada en torno suyo, con el carácter de reservada.

Es por esta última razón que, vinculado con esa falta de seguridad jurídica, los artículos 6, párrafo primero, y 9 de la Ley de Seguridad Interior, resultan inconstitucionales además porque no permiten conocer los alcances de la seguridad interior, dado que clasifican la información respectiva de manera absoluta, anticipada y en automático.

Al respecto, en esa Suprema Corte existe al menos un precedente proveniente de una de sus Salas, en el que se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de las cláusulas normativas que de forma absoluta y en automático, clasifican información, y es en ese sentido que, al contravenir el artículo sexto constitucional, los preceptos legales referidos por este diverso motivo devienen también inconstitucionales.

Época: Décima Época

Registro: 2003923

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CCXVI/2013 (10a.)

Página: 552

AVERIGUACIÓN PREVIA. LA RESTRICCIÓN A SU ACCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES DESPROPORCIONAL.

El precepto citado establece que: a) al expediente de averiguación previa sólo tendrán acceso el inculpado, su defensor, así como la víctima u ofendido o su representante legal; b) la documentación y los objetos contenidos en ella son estrictamente reservados; c) para efectos de acceso a la información pública gubernamental únicamente deberá proporcionarse una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, a condición de que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, conforme al Código Penal Federal, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contados a partir de que dicha resolución haya quedado firme; y d) el Ministerio Público no podrá proporcionar información a quien no esté legitimado, una vez que haya ejercido la acción penal. Ahora bien, la restricción de acceso a la averiguación previa contenida en el artículo 16, párrafos segundo, tercero y sexto, del Código Federal de Procedimientos Penales no resulta "proporcional", al no existir una adecuada ponderación entre los principios

en juego, esto es, entre el derecho de acceso a la información pública y el fin y objeto que busca con su restricción, específicamente el interés público o general inmerso en la función pública de investigación y persecución de los delitos. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la regla de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a la información no es absoluta, pues existen excepciones tratándose del interés público o general, también lo es que éste, como concepto jurídico indeterminado, sirve para validar la restricción establecida en los preceptos reclamados. Ello, porque dicho numeral no establece cuáles son las razones específicas de interés público que autorizan a reservar toda la información contenida en las averiguaciones previas. Así, al establecer el legislador un supuesto general de que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse en reserva, sin decir qué se entiende por interés público, impide que el órgano respectivo pueda discernir su actuar, fundando y motivando su determinación para considerar las condiciones en las que se encuentra o no reservada la información.

Amparo en revisión 173/2012. 6 de febrero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Época: Décima Época

Registro: 2003906

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CCXVII/2013 (10a.)

Página: 533

ACCESO A LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El precepto citado establece que: a) al expediente de averiguación previa sólo tendrán acceso el inculpado, su defensor, así como la víctima u ofendido o su representante legal; b) la documentación y los objetos

contenidos en ella son estrictamente reservados; c) para efectos de acceso a la información pública gubernamental únicamente deberá proporcionarse una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, a condición de que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, conforme al Código Penal Federal, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contados a partir de que dicha resolución haya quedado firme; y d) el Ministerio Público no podrá proporcionar información a quien no esté legitimado, una vez que haya ejercido la acción penal. Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y encuentra sus límites en el interés público, la vida privada y la información referida a los datos personales; de ahí que el precepto señalado vulnera este derecho, toda vez que prevé que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse reservada sin contener criterios que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe reservarse; esto es, la limitación de acceso a la información pública debe vincularse objetivamente con la realización de una prueba de daño, la cual consiste medularmente en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no, en tanto que su divulgación ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios que podrían lograrse con la difusión de la información. Lo anterior, conforme al principio de buena fe en materia de acceso a la información, previsto en el artículo 6o., fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública.

Amparo en revisión 173/2012. 6 de febrero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

En este contexto final, como ni siquiera se pueden conocer los alcances de las acciones de seguridad interior, se profundiza la violación a la seguridad jurídica que de entrada acarrearán: (i) los artículos 4, fracción II, y 25 de la Ley de Seguridad Interior, en tanto que permiten intervenciones en la materia frente a fenómenos naturales; (ii) su artículo 8 dado que no brinda seguridad jurídica en materia de libre manifestación de las movilizaciones sociales; (iii) su artículo 10, párrafo segundo, en razón de que excluye la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia de

seguridad interior, y por consecuencia, da paso a la arbitrariedad para el desempeño de las acciones de seguridad interior; (iv) su artículo 26 toda vez que posibilita acciones de seguridad interior para atender riesgos en vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas; y (v) sus artículos 29 y 30, en relación con su artículo 4, fracción VII, a causa de que avalan actividades de inteligencia y recolección de información, sin establecer con claridad los controles a los que se sujetarán tales acciones, de modo que se aseguren al menos los derechos a la intimidad, protección de datos personales, inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones privadas.

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. LOS ARTÍCULOS 3, 4 Y 5 DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR SON INCONSTITUCIONALES PORQUE VIOLAN EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 133 Y 1 DE LA CONSTITUCIÓN. EL TITULAR EJECUTIVO TIENE FACULTADES PARA APLICAR LA LEY SIN EL CONCURSO DE LOS OTROS PODERES DE LA UNIÓN, SIN CONTRAPESOS AL EJERCICIO DE SUS FACULTADES, SIN QUE EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA ESTÉ REGULADO EN LEY ALGUNA SINO EN PROTOCOLOS ADMINISTRATIVOS, Y PORQUE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD INTERIOR NO ESTÁ SOMETIDA AL CONTROL JUDICIAL NI DE NINGUNA OTRA AUTORIDAD.

Las normas impugnadas inconstitucionalmente, asumen como seguridad interior, conceptos y categorías jurídicas que no se desprenden de los artículos 29, 76 fracciones V y VI, y 119 de la Constitución. Los conceptos de seguridad interior se derivan, en contra del principio de supremacía constitucional –artículos 1 y 133 de la Constitución- de los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional y no de los citados preceptos de la Constitución. Lo anterior constituye una transgresión a los principios de validez formal y jerarquía normativa, pues la seguridad interior –sus principios, órganos competentes y procedimientos- deben derivar de la propia Constitución y no de una ley de la misma jerarquía.

Según el artículo 5 de la ley, le corresponde al Ejecutivo la aplicación de la Ley de Seguridad Interior. Esa aplicación no está sometida a control alguno de ninguno de los poderes de la Unión o de otra autoridad competente y es contraria al principio de división de poderes –artículo 49 de la Constitución- y a la existencia del mismo Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en tanto que el poder Ejecutivo carece de límites y controles.

Los artículos 3, y 4, fracción X determinan el uso legítimo de la fuerza, de acuerdo a protocolos administrativos, sin que sus métodos y técnicas hayan sido aprobados por una ley en sentido formal y material, lo que constituye una transgresión a los principios de legalidad y reserva de ley, en contravención al artículo 16 primer párrafo de la

Constitución, y a los artículos 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En cuanto al empleo de la inteligencia para la seguridad interior –artículo 4 fracción VII de la Ley- las competencias del Ejecutivo no están sometidas a control judicial, lo que implica una violación a los derechos a la intimidad y a la protección de datos personales reconocidos en los artículos 6 y párrafo segundo del artículo 16 de la Constitución. En la aplicación de la ley, las autoridades podrán acceder a bases de datos que contengan información confidencial o reservada sin limitación alguna, como se corrobora con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior que dice: “En materia de seguridad interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente ley...”. Lo que significa que la secrecía fiscal, bancaria, ministerial, electoral, de los procedimientos de investigación de las comisiones de derechos humanos, entre otras, se comprometen seria y gravemente.

En síntesis los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Seguridad Interior son inconstitucionales porque: 1) La seguridad interior de la Ley cuestionada se deriva de la ley de seguridad nacional y no de la Constitución –artículos 29, 76 fracciones V y VI, y 119-, es decir, no surge de una norma de jerarquía superior; 2) La aplicación de la Ley de Seguridad Interior, que corresponde al Ejecutivo no está sometida a mecanismo de control alguno, en contravención al artículo 49 de la Constitución y a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3) El uso de la fuerza no se regula en ley, lo que vulnera los principios de legalidad y reserva de ley; y, 4) Las facultades en materia de inteligencia, previstas en el artículo 4 fracción VII y 31 de la Ley de Seguridad Interior son contrarias a los artículos 6 y 16 párrafo segundo de la Constitución.

CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR ES INCONSTITUCIONAL PORQUE ESTABLECE, EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 1, 29, 49, 76 FRACCIONES V Y VI Y 119 DE LA CONSTITUCIÓN, QUE LAS AUTORIDADES FEDERALES IMPLEMENTARÁN ACCIONES PERMANENTES, NO TRANSITORIAS, PARA ATENDER LOS RIESGOS A LA SEGURIDAD INTERIOR, SIN QUE MEDIE NI SIQUIERA EL PROCEDIMIENTO QUE PREVÉ LA LEY PARA EMITIR LA DECLARATORIA DE PROTECCIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR.

El artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional porque en los hechos existirán acciones de manera permanente para atender los riesgos a la seguridad interior, y éstos son definidos sin contrapeso alguno por el Ejecutivo. Es decir, habrá un estado de sitio continuo y permanente decidido por el Ejecutivo y autorizado en la ley impugnada, lo que implica ejercer continúa y permanentemente acciones para atender

riesgos a la seguridad interior sin que sea obligatorio seguir el procedimiento del artículo 29 o el previsto en el artículo 119 de la Constitución. Además, los riesgos pueden ser afrontados sin necesidad de actualizar los extremos legales de la propia ley de seguridad interior que se exigen para expedir la Declaratoria para la Protección de la Seguridad Interior.

Los riesgos a la seguridad interior son definidos de acuerdo al artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior por el Ejecutivo –la Agenda Nacional de Riesgos- y son atendidos de acuerdo a lineamientos expedidos por el Consejo de Seguridad Nacional. Serán normas administrativas, que no constituyen ley, las que definan cuáles son los riesgos y cuál es la competencia de las entidades federativas y municipios en la atención de los mismos. Se vulneran los principios de legalidad y de reserva de ley en temas delicados que inciden en la garantía y protección de los derechos humanos en contravención a los artículos 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La vía administrativa no es idónea constitucionalmente para determinar competencias de las autoridades. Sólo a través de la ley se pueden establecer atribuciones expresas para las autoridades y no por medio de una Agenda Nacional de Riesgos o por medio de lineamientos administrativos.

En conclusión, el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional porque:

- a) Establece un estado de suspensión de garantías permanente, no transitorio, para atender riesgos en materia de seguridad interior en contravención, entre otros, a los artículos 1, 29, 49, 73 fracciones V y VI, y 119 de la Constitución;
- b) El artículo 6 de la Ley impugnada es inconstitucional porque el Ejecutivo y sus instancias definen el alcance de lo que significa riesgos para la seguridad interior y las competencias de Estados y municipios en franca violación a los artículos 115, 116, 119 y 124 de la Constitución;
- y, 3) El artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior vulnera los artículos 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La vía administrativa no es idónea constitucionalmente para determinar competencias de las autoridades. Sólo a través de la ley en sentido formal y material se pueden establecer atribuciones expresas para las autoridades y no por medio de una Agenda Nacional de Riesgos o por medio de lineamientos administrativos.

QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ. EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR QUE ESTABLECE QUE LAS AUTORIDADES DEL RAMO RESPETARÁN, PROTEGERÁN Y GARANTIZARÁN LOS DERECHOS HUMANOS DESMIENTE AL RESTO DE LA LEY, LA QUE PRETENDE TODO LO CONTRARIO. ESA NORMA ES CONSTITUCIONAL SI NO SE INTERPRETA CONFORME A LA RESTO DE LA LEY IMPUGNADA, Y ES INCONSTITUCIONAL SI SE INTERPRETA CONFORME CON ELLA.

El artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior si se interpreta y aplica literalmente constituye una antinomia en relación con todo el ordenamiento de seguridad interior, que está destinado a vulnerar derechos humanos y principios constitucionales básicos como el de debido proceso, tutela judicial efectiva, acceso a un recurso efectivo, el de división de poderes, el de autonomía de las entidades federativas o el de municipio libre, entre otros.

Resulta un precepto insólito en un cuerpo de ley que pretende invalidar las competencias y procedimientos previstos en los artículos 21, 29, 76 fracciones V y VI, 119 y 129 de la Constitución, pues el ordenamiento impugnado en este escrito crea competencias y procedimientos ad hoc, que carecen de asideros en la Constitución para suspender derechos humanos de manera permanente cuando se actualicen los supuestos de riesgos y/o amenazas a la seguridad interior.

Si realizamos interpretación conforme y ex officio de esta norma en relación con toda la Ley de Seguridad Interior, ésta no podría aplicarse jamás. Exclusivamente sería posible su aplicación pro homine si el resto de la ley se invalida.

SEXTO CONCEPTO DE INVALIDEZ. EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR CRIMINALIZA LA PROTESTA SOCIAL PORQUE DEJA EN MANOS DEL EJECUTIVO LA INTERPRETACIÓN DE CUÁLES SON LAS MOVILIZACIONES QUE SE REALIZAN DE CONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN. NO SE PREVÉ UN RECURSO EFECTIVO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS PARA IMPUGNAR LAS DETERMINACIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE MOVILIZACIONES.

El artículo 8 de ley regula las protestas. Una ley de seguridad interior no es el ordenamiento pertinente para normar las manifestaciones que son materialización de derechos fundamentales: a la libertad de expresión, asociación, reunión, o manifestación. Es muy grave que la definición de la constitucionalidad de la protesta corresponda al Ejecutivo sin posibilidad de que esas decisiones sean impugnadas. Lo anterior violenta los artículos 17 de la Constitución y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos porque el gobernado carece de un recurso efectivo contra esas decisiones.

El artículo 8 de la ley de seguridad interior dará lugar a la criminalización de la protesta social porque la definición del carácter constitucional o no de cualquier protesta o movilización dependerá de las decisiones del Ejecutivo, y sin que las resoluciones que éste adopte sean susceptibles de impugnación mediante un recurso efectivo.

SÉPTIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ. EL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR ES CONTRARIO A LOS PRINCIPIOS DE MÁXIMA PUBLICIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 6 DE LA CONSTITUCIÓN.

El artículo 9 de la ley dice que la información de seguridad interior es de seguridad nacional. Por tanto, es reservada según lo previsto en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lo que entraña que todos los actos de las autoridades que ejecutan acciones en materia de seguridad interior serán secretos. No serán públicos y no podrán estar sometidos al escrutinio público ni a la rendición de cuentas. El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior violenta el principio de máxima publicidad contemplado en el artículo 6 de la Constitución, lo que es sumamente grave, pues las decisiones en materia de seguridad interior generalmente están relacionadas con violaciones a derechos humanos, y si éstas son graves, la información no puede clasificarse como reservada al tenor de lo que dispone el artículo 5 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por otra parte, el artículo 9 en relación con el diverso 31 de la Ley de Seguridad Interior, también implica violación a la protección de datos personales reconocido como derecho humano en los artículos 6 y 16 párrafo segundo de la Constitución. Si la autoridad competente en materia de seguridad interior tiene a su disposición y puede acceder a todas las bases de datos y archivos del país, y al mismo tiempo no tiene la obligación de informar a cuáles de ellos accede, y en afectación de qué gobernado o gobernados lo hace, el derecho humano a la protección de datos personales se vacía de contenidos, se inválida por la aplicación de la ley impugnada. Todos los archivos, documentos y bases de datos se ponen al servicio de la seguridad interior y no de los derechos humanos de las personas que son el fundamento de legitimidad de cualquier Estado Constitucional y democrático de Derecho.

OCTAVO CONCEPTO DE INVALIDEZ. EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY VIOLENTA LOS PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO Y EL DERECHO A CONTAR CON UN RECURSO EFECTIVO. VULNERA LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN Y 8 Y 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

El artículo 10 de la ley de seguridad interior excluye como ley supletoria en materia de seguridad interior a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Ello impedirá garantizar el debido proceso y los principios esenciales del procedimiento administrativo en esta materia, lo que violenta los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Indebidamente se prevé que la ley de Seguridad Nacional y la ley General del Sistema

Nacional de Seguridad Pública serán supletorias de la Ley de Seguridad Interior, lo precisamos así porque es evidente que esas dos leyes no prevén con la suficiencia y la debida amplitud los derechos de los gobernados al debido proceso y a la defensa, y porque las mencionadas leyes norman la seguridad nacional y la seguridad pública que constitucionalmente son diferentes, como ya lo hemos expuesto en este escrito, a la seguridad interior.

En síntesis, con esta norma se pretenden restringir los derechos del gobernado al debido proceso, a la defensa, a la prueba y a contar con un recurso efectivo en contra de las determinaciones que adopten las autoridades en la materia.

NOVENO CONCEPTO DE INVALIDEZ. EL CAPÍTULO SEGUNDO DE LA LEY, PARTICULARMENTE LOS ARTÍCULOS 11, 12, 15 Y 16 SON INCONSTITUCIONALES PUES VULNERAN EL PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN FEDERAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 119 PRIMER PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN; CONCEDEN PODERES ILIMITADOS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SIN CONTRAPESO ALGUNO DE LOS OTROS PODERES Y ÓRDENES DE GOBIERNO, EN LOS SUPUESTOS DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16; ASÍ COMO POR EL HECHO DE QUE LA DECLARATORIA DE PROTECCIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR PUEDE PRORROGARSE INDEFINIDAMENTE POR ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

El artículo 11 párrafo segundo de ley, así como el artículo 12 de la misma, que se refieren a la intervención federal en las entidades federativas son inconstitucionales. Son preceptos contrarios a la letra del primer párrafo del artículo 119 de la Constitución. El Ejecutivo puede decidir declaratorias de seguridad interior, previa consideración del Consejo de Seguridad Interior, sin que lo pidan las legislaturas de los Estados o en su caso los titulares ejecutivos de las entidades federativas. Son preceptos que violan el Pacto Federal –artículos 40, 49, 76 fracciones V y VI, 115, 116, 119 y 124 de la Constitución- porque no se respeta la voluntad de los Estados ni de los municipios para la solicitud de intervención federal.

El artículo 15 de la Ley confiere atribuciones insólitas y absolutas al Presidente de la República en materia de seguridad interior, pues las determinaciones, acuerdos y resoluciones que prevé la ley no son susceptibles de control constitucional ni de algún control efectivo de carácter jurisdiccional o legislativo. Son propias de una dictadura. Esas competencias le permiten al Ejecutivo prorrogar indefinidamente una declaratoria de protección a la seguridad interior. Lo anterior además de violar el Pacto Federal -los artículos 40, 49, 76 fracciones V y VI, 115, 116, 119 y 124 de la Constitución- transgrede el sentido y fin del procedimiento de suspensión de garantías previsto en el artículo 29 constitucional, pues éste que es el medio constitucional más importante para limitar algunos derechos humanos, siempre es transitorio y está sometido a la

intervención de los otros Poderes de la Unión y al control constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 16 de la ley es inconstitucional al vulnerar, entre otros, los principios de los artículos 29, 49, 76 fracciones V y VI, 115, 116, 119 y 124 de la Constitución. Ese precepto desarrolla procedimientos ad hoc sin sustento en la Constitución que le permiten al Presidente de la República, en el caso de amenazas, ordenar acciones inmediatas sin necesidad de que se expida la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

El artículo 16 de la ley confiere atribuciones metaconstitucionales al Presidente de la República –no previstas en los artículos 29 y 119 de la Constitución-. Son facultades de dictador. Además, el Presidente carece de contrapesos. Se viola el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución y contra estas determinaciones la ley no prevé un recurso efectivo para impugnarlas, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

DÉCIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ. EL CAPÍTULO TERCERO DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR –ARTÍCULOS 17 A 28- ES INCONSTITUCIONAL POR LAS SIGUIENTES RAZONES: MUTA EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 LA NATURALEZA DE LAS ACCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN ACCIONES DE SEGURIDAD INTERIOR EN CONTRAVENCIÓN AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL; COLOCA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN POR ENCIMA DE LAS FACULTADES DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS –ARTÍCULOS 19 Y 24 DE LA LEY-, EN VIOLACIÓN A TODOS LOS PRINCIPIOS DEL PACTO FEDERAL, FUNDAMENTALMENTE DEL ARTÍCULO 119 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN; PORQUE LA LEY EN SU ARTÍCULO 23 DETERMINA OBLIGACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS EN CONTRA DEL PACTO FEDERAL Y DE LAS ATRIBUCIONES DE ESTADOS Y MUNICIPIOS QUE DERIVAN DE LOS ARTÍCULOS 115, 116 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN; PORQUE EN LOS SUPUESTOS DE LOS ARTÍCULOS 20, 21 Y 22 DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR LA AUTORIDAD MILITAR SE COLOCA POR ENCIMA DE LA AUTORIDAD CIVIL EN VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA, REPUBLICANISMO Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 39, 40 Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN; PORQUE LAS ACCIONES VINCULADAS A LOS RIESGOS A LA SEGURIDAD INTERIOR SON PERMANENTES –ARTÍCULO 26 DE LA LEY- EN CONTRAVENCIÓN AL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL; Y, PORQUE EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR CONFIERE ATRIBUCIONES A LAS FUERZAS ARMADAS DE POLICÍA Y DE MINISTERIO PÚBLICO EN VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

Los artículos 17 y 18 de la Ley mutan por disposición de la Ley de Seguridad Interior y en contra del artículo 21 de la Constitución las acciones de seguridad pública y de ministerio público en acciones de seguridad interior. Es decir, la ley secundaria invalida preceptos constitucionales en contra de los artículos 1 y 133 de la Constitución. El bloque y parámetro de constitucionalidad, así como el principio de supremacía constitucional se hacen añicos. Esos dos preceptos de la Ley derogan el contenido normativo del artículo 21 de nuestra Ley Fundamental.

En los artículos 19 y 24 de la Ley de Seguridad Interior se sitúa a la Secretaría de Gobernación por encima de los principios de soberanía estatal y municipio libre. Las autoridades estatales y municipales recibirán instrucciones de la Secretaría de Gobernación como si esos ámbitos de gobierno no gozarán de autodeterminación jurídica en sus competencias. Lo anterior vulnera, entre otros, los artículos 115, 116, 119 y 124 de la Constitución.

Los artículos 20, 21 y 22 de la Ley de Seguridad Interior sitúan a las fuerzas armadas por encima de las autoridades civiles, lo que viola los principios de soberanía popular del artículo 39 constitucional porque ese régimen político no nos lo hemos dado los mexicanos en la Constitución. Se transgrede también el principio republicano del artículo 40 constitucional que contiene como uno de sus elementos el civilismo y no el militarismo, así como los principios de la democracia representativa del artículo 41 constitucional porque autoridades no electas de carácter militar tendrán competencias fundamentales para coordinar, implementar y ejercer acciones de seguridad interior, sin subordinarse a las autoridades electas de los Estados y municipios.

Los artículos 20, 21 y 22 son inconstitucionales porque permiten que las autoridades militares coordinen a las autoridades civiles, fundamentalmente de estados y municipios, en materia de seguridad interior. Se violenta además de los preceptos que determinan el Pacto Federal, el artículo 129 de la Constitución.

Los artículos 20, 21 y 22 conducen al militarismo. Se violan igualmente los principios de división de poderes previstos en el artículo 49, 115, 116 y 129 de la Constitución porque la autoridad militar invade la esfera competencial de la autoridad civil.

La Ley de Seguridad Interior en su artículo 23 determina obligaciones a Estados y Municipios en contra del Pacto Federal y de las atribuciones de éstos que derivan de los artículos 115, 116, 119 y 124 de la Constitución. La ley va más allá de la Constitución y se opone a ésta.

El artículo 26 de la Ley es inconstitucional porque las acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior que son de carácter permanente –en contra del artículo 29 constitucional–, no son susceptibles de control constitucional, jurisdiccional o legislativo, en violación, entre otros, a los artículos 14, 16, 17, 103 y 107 constitucionales, así como del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que reconoce como derecho humano que en todos los casos los gobernados

cuenten con recursos efectivos para impugnar actos u omisiones de autoridad que consideren violatorios de los derechos humanos.

El artículo 26 de la Ley instala en el país un estado de suspensión de derechos y garantías permanentes y sin seguir los procedimientos del artículo 29 constitucional. La norma pretende justificar, entre otras posibilidades fácticas, el espionaje ininterrumpido en el país y respecto a toda la población.

El artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior otorga a las fuerzas armadas en contra de la Constitución –artículo 21- facultades en materia de seguridad pública y de ministerio público. Este precepto impugnado confirma que la Ley de Seguridad Interior es en realidad una ley de seguridad pública en donde algunas de las competencias para prevenir, investigar y perseguir delitos se trasladan inconstitucionalmente de la autoridad civil a la autoridad militar.

DÉCIMO PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. EL CAPÍTULO CUARTO DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR –ARTÍCULOS 29 A 31- ES INCONSTITUCIONAL PORQUE FACULTA A LAS FUERZAS ARMADAS A REALIZAR TAREAS DE INTELIGENCIA QUE CORRESPONDEN A LAS AUTORIDADES CIVILES, Y PORQUE OBLIGA A CUALQUIER AUTORIDAD FEDERAL A PROPORCIONAR INFORMACIÓN A LAS FUERZAS ARMADAS, EN CONTRAVENCIÓN A LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CONTEMPLADOS EN LOS ARTÍCULOS 6 Y 16 PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN, DE LA SECRECÍA DE LAS INVESTIGACIONES MINISTERIALES, O DE LA RESERVA EN LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.

El artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior faculta a las fuerzas armadas a realizar tareas de inteligencia e indica que la recolección de información debe realizarse por métodos lícitos y con respeto a los derechos humanos.

Las tareas de inteligencia en una República deben estar conferidas a las autoridades civiles para no vulnerar el artículo 40 constitucional. La inteligencia para la adopción de políticas públicas es en el mundo contemporáneo una tarea importante y sensible que no puede estar conferida a las autoridades militares, sobre todo, cuando éstas, como ocurre en la ley impugnada, se colocan por encima de las autoridades civiles. En todo caso la inteligencia desarrollada por la autoridad militar debería, en los casos excepcionales que se permita, estar supervisada, controlada, y autorizada caso por caso, por la autoridad civil y mediante los controles judiciales respectivos en congruencia, entre otros preceptos, con el artículo 16 de la Constitución. En la ley que impugnamos los controles judiciales brillan por su ausencia.

El artículo 31 de la Ley es inconstitucional. Ese precepto vulnera los artículos 6 y 16 párrafo segundo de la Constitución. En materia de seguridad interior se podrá violentar el derecho fundamental a la protección de los datos personales. Lo anterior significa que con motivo de la seguridad interior se podría violar la confidencialidad del padrón

electoral, el secreto fiscal, bancario, fiduciario o ministerial. Además se podrá infringir la reserva en las investigaciones que desarrollan las comisiones de derechos humanos cuando las fuerzas armadas o sus miembros son señalados por violentar derechos humanos.

La Ley de Seguridad Interior en estos términos sólo puede concebirse desde una concepción dictatorial del poder. Constituye un golpe de Estado legislativo porque rompe los principios de división de poderes, soberanía popular, republicanismo, democracia representativa y del federalismo. Las fuerzas armadas en una República democrática no pueden tener ni deben tener la preponderancia con las que los dota ese cuerpo normativo.

DÉCIMO SEGUNDO CONCEPTO DE VIOLACIÓN. LOS ARTÍCULOS 32, 33 Y 34 DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR REDUCEN EL CONTROL DEL PODER QUE DETERMINA LA LEY A OBLIGACIONES MÍNIMAS QUE NO SON COMPATIBLES CON EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN CONTRAVENCIÓN, ENTRE OTROS AL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN.

Los artículos 32, 33 Y 34 de la Ley de Seguridad Interior no prevén controles fuertes a las inmensas atribuciones que en la materia tiene del titular del Poder Ejecutivo y las fuerzas armadas. La entrega de informes de la autoridad coordinadora al propio ejecutivo que prevé el artículo 32 no constituye un auténtico control a cargo de los otros poderes –se vulnera el artículo 49 constitucional-. El ejecutivo se estará informando así mismo.

En cuanto al informe a la Comisión Bicameral del Congreso, ésta nunca rinde informes al Pleno de las Cámaras de Diputados y Senadores para que los cuerpos legislativos evalúen en su totalidad y a profundidad el contenido de esos informes. Además, como puede apreciarse, el artículo 33 de la Ley no prevé control judicial alguno, ni le reconoce al gobernado cuando sus derechos sean susceptibles de violación por la aplicación de la ley ningún medio de tutela judicial en oposición, entre otros, al artículo 17 de la Constitución, y a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El artículo 34 prevé, en su caso, responsabilidades administrativas ulteriores, pero no mecanismos de control efectivo y permanente a favor del gobernado que permitan a éste revocar o modificar las decisiones que adopten las autoridades del Ejecutivo o de las fuerzas armadas en acatamiento de la Ley. Existe por ello clara violación, entre otros, a al artículo 17 de la Constitución y a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

DÉCIMO TERCERO CONCEPTO DE INVALIDEZ. TENSIONES ENTRE LOS PRINCIPIOS MATERIALES DEL MODELO CONSTITUCIONAL DE LA

DEMOCRACIA EN MÉXICO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DISEÑADA POR LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR.

El modelo constitucional de democracia como parámetro de constitucionalidad y convencionalidad

Las cortes constitucionales tienen la facultad y obligación de verificar la constitucionalidad y convencionalidad de actos concretos de gobierno, pero también de aspectos mucho más generales como la formulación de políticas públicas y la emisión de leyes. Este es el caso que nos compete: la formulación de la LSI que es una pieza importante en el diseño de la política pública de seguridad en México.

Cuando se realiza un análisis de constitucionalidad y convencionalidad de actos más generales, como la formulación de políticas públicas por medio de leyes, además de la contrastación específica de algunos artículos de la "red de derechos constitucionales y convencionales" es necesario reconstruir la lógica y contenidos específicos del modelo de democracia establecido en la Constitución, para poder comprender -en términos más amplios- si la lógica misma de la política pública establecida por medio de la Ley es compatible con el modelo de democracia y con el diseño constitucional en su conjunto o, por el contrario, choca directamente con ella, por lo que habría que declararla inconstitucional.

La práctica de reconstruir el modelo constitucional de democracia para analizar la constitucionalidad de una política pública o de una ley no es nueva. Como ejemplo de buenas prácticas, en su sentencia C-150/15 de abril del 2015, la Corte Constitucional Colombiana hizo todo un desarrollo constitucional para identificar los efectos democráticos del Estado Social de Derecho¹⁴. En su desarrollo, la Corte identifica que la democracia sirve como fuente del poder político, como tutela de los derechos políticos y como directriz de las decisiones gubernamentales:

La democracia en tanto eje axial del sistema jurídico colombiano, así como los conceptos que usualmente se encuentran asociados a ella como "soberanía", "pueblo", "participación" y "representación" son empleados en la Constitución con varios propósitos, plenamente articulados con las implicaciones antes referidas. En efecto, tales categorías son incorporadas en la Carta Política para establecer la fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos (la democracia como fuente de legitimidad), para reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares (la democracia como fundamento de derechos y obligaciones) y para definir la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse (la democracia como expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones).

¹⁴ En otras sentencias la Corte Constitucional Colombiana ya había hecho uso del análisis del modelo constitucional de democracia para determinar los parámetros de análisis de la ley o acto concreto de gobierno, como son: T-540/1992, C-089/1994, C-674/2008.

Hoy, las constituciones (pensadas como red de derechos constitucionales y convencionales) no sólo establecen los parámetros de vigencia jurídica de las normas, sino también de validez sustantiva. La validez se determina considerando los contenidos y mandatos establecidos en la Constitución, junto con la prohibición de aporías y lagunas. En este marco, el análisis del modelo de democracia establecido en la Constitución se convierte en parte del proceso de construcción de los principios sustantivos establecidos en la Constitución que toda política pública y ley deben observar. Así también lo entendió la Corte Constitucional Colombiana en su sentencia C-674/2008 donde estableció que existen principios materiales y procedimentales de la democracia, que sirven como directrices de la emisión de cualquier acto estatal. Dicha Corte da cuenta no sólo de la dimensión procedimental de la democracia, sino especialmente de la dimensión sustantiva –observada por medio de los principios materiales- que contribuye a construir la legitimidad democrática.

Con este punto de partida, vale la pena hacernos tres preguntas: ¿cuál es el modelo constitucional de la democracia en México? ¿Qué principios materiales lo integran? y ¿Cuál es la relación de esos principios y la LSI? A eso dedicaremos las siguientes secciones.

El modelo constitucional de la democracia en México y sus principios materiales

Existen principios materiales (sustanciales) y procedimentales del modelo constitucional de democracia en México. En esta sección nos interesan los principios materiales, ya que se busca analizar si la política de seguridad, diseñada a través de la LSI, es acorde con dichos principios. Por ende, no se desarrollarán los principios procedimentales que están relacionados con aspectos como la obtención de la ciudadanía, las obligaciones ciudadanas, las características de la realización de las elecciones, o las otras formas específicas de participación política como las candidaturas independientes, el referéndum, o el plebiscito, por mencionar algunas.

Para reconstruir los principios materiales del modelo constitucional de democracia en México es obligado recuperar los aspectos establecidos en la CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA. En dicho documento se retoman los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que dan sustento a los derechos humanos. Se determina que los derechos humanos reconocidos tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como en la CADH son intrínsecos a la democracia, a la par que la promoción y protección de los derechos humanos es una condición fundamental para cualquier sociedad democrática.

Tanto dichos valores como los derechos humanos también son parte de los principios materiales del modelo constitucional de la democracia en México. Los elementos provenientes de la CPEUM que conforman los principios materiales son:

- La residencia esencial y originaria de la soberanía nacional en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de este, como lo señala el artículo 39.
- La conceptualización de la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, de acuerdo con el artículo tercero, fracción II inciso a).
- La organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, lo que implica la construcción del desarrollo nacional por medio de la rectoría estatal de corte democrático y deliberativo, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, todo ello establecido en los artículos 25 y 26. La construcción del desarrollo nacional por medio de la rectoría estatal incluye la capacidad del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, tal como lo establece el artículo 27.
- La conformación de una red de derechos constitucionales y convencionales que son inherentes a todas las personas, tal como lo establece el artículo primero constitucional.
- La composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, siguiendo al artículo segundo constitucional.
- La igualdad entre hombres y mujeres tal como lo establece el artículo cuarto constitucional.
- Los derechos de libertad de expresión y acceso a la información establecidos en los artículos sexto y séptimo.
- Todos los elementos constitutivos de los derechos de libertad y seguridad personales, acceso a la justicia y debido proceso que se encuentran en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 constitucionales.

Observando los principios materiales del modelo constitucional de democracia en México, en específico la democracia como forma de vida, la conformación de una red de derechos constitucionales y convencionales en combinación con todos los derechos de libertad y seguridad personales, acceso a la justicia y debido proceso, entran en contradicción con la política pública de seguridad diseñada en la LSI. A eso dedicaremos la siguiente sección.

Relación entre el modelo constitucional de la democracia en México y la Política Pública de Seguridad establecido en la Ley de Seguridad Interior

Uno de los aspectos centrales de cualquier democracia es garantizar la seguridad de las personas. Sin embargo, esto no se puede realizar por cualquier medio, a través de cualquier modelo de seguridad, sino necesariamente construyendo uno que sea acorde con los principios materiales provenientes del modelo constitucional de democracia. Lo que se observa en esta sección es la incompatibilidad programática proveniente de la política pública de seguridad que se gesta con la promulgación de la LSI, y los principios materiales provenientes del modelo constitucional de democracia en México.

Para poder identificar estas tensiones, es relevante diferenciar dos conceptos de seguridad: la DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL y la SEGURIDAD CIUDADANA. El objetivo de realizar esta diferencia no es observar la competencia material o el tipo de actos que incluyen a la seguridad pública con respecto de la seguridad interior, sino trascender esa competencia más específica para observar la tendencia más general del diseño de política pública de seguridad que está detrás de la LSI, a fin de poder contrastarla con los principios materiales del modelo constitucional de democracia en México.

Doctrina de seguridad nacional

Por medio de la teoría de **Seguridad Nacional proveniente de las dictaduras militares** en América Latina durante la Guerra Fría, también conocida como doctrina de seguridad nacional, se buscó legitimar la "ocupación temporal" de instituciones estatales por las fuerzas militares. Este concepto de seguridad nacional puso en el centro al propio Estado, su objetivo era garantizar la seguridad del Estado, y más específicamente del gobierno y del status quo de ese Estado, dejando de lado la seguridad de las personas. En ese marco es que se validaron operativos constitutivos de crímenes de lesa humanidad.

José María Ramos García señala que, bajo esta teoría, se pueden concebir como amenazas a la seguridad nacional aquellos asuntos que cuestionan la seguridad del gobierno y del Estado frente a agentes internos cuando hay una situación de inestabilidad interna¹⁵: "La anteposición de la seguridad del gobierno frente a la seguridad del Estado y de la nación ha llevado a concebir que los enemigos del gobierno son por definición enemigos del Estado y de la nación y ha influido para justificar represión, autoritarismo, cese de garantías y ausencia de vida democrática."¹⁶

En México, la Seguridad Nacional tiene auge a principio de los años setentas del siglo XX, comienza por la gestación del concepto en diversos ordenamientos y la posterior creación de instituciones y/u organismos para su implementación. Durante el sexenio de Vicente Fox se planteó que la inseguridad pública ha rebasado a las instituciones civiles, lo cual implicaba un problema de seguridad nacional. En 2004 se modifican los artículos 73 y 89 de la CPEUM en relación con seguridad nacional y en 2005 se emite la Ley sobre la materia (Martínez, 2014: 4-5). Es importante mencionar que, incluso desde el poder ejecutivo, en ese momento Fox, se reconoce que la seguridad nacional

¹⁵ Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", citado en Ramos García, José María. *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*. UNAM. 2005. Pág. 42 Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42484/38600>.

¹⁶ Ramos García, José María. *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*. UNAM. 2005. Pág. 42 Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42484/38600>. Pág. 43.

había sido utilizada de manera discrecional para procurar la continuidad del régimen, usando las instituciones de inteligencia para disuadir, reprimir o neutralizar a la oposición (Poder Ejecutivo Federal, 2011: 128).

La definición de Seguridad Interior entendida como “condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional” y complementada como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano¹⁷ es violatoria de artículo 39 y 3º constitucionales. En dichos artículos se establece que es en el pueblo en quien reside la soberanía, respecto del cual se instituye el poder público en su beneficio y que la democracia es una forma de vida que supone el constante mejoramiento económico, político, social y cultural del pueblo. Por ende, cualquier política de seguridad -ya sea pública, interior o nacional- debe tener en el centro el bienestar de las personas, y no la permanencia del Estado.

Los contenidos de la seguridad se han utilizado de forma discrecional y arbitraria por diversos gobiernos que devienen en formas híbridas entre la democracia y el autoritarismo, y que han cometido crímenes graves en contra de su población. **No pueden pasar desapercibidas las atrocidades que se realizaron en Latinoamérica bajo la seguridad nacional, principalmente por las facultades ilimitadas y ausentes de controles, otorgadas a las fuerzas armadas. Un modelo constitucional democrático de seguridad pública no debe, ni puede, descansar en las fuerzas armadas.**

Doctrina de seguridad ciudadana

La herencia de este marco de seguridad nacional inherente a la Guerra Fría conformó la serie de enclaves autoritarios en los distintos organismos encargados de los distintos tipos de seguridad en diversos niveles: policías, fuerzas armadas, y poderes judiciales. Con los procesos de transición a la democracia se hizo necesaria una nueva teoría de la seguridad que fuera consistente no sólo con el nuevo tipo de régimen, sino especialmente con uno de los principios materiales que lo constituyen: los derechos humanos. De ahí el nacimiento de la **seguridad ciudadana**. Los extremos de esta propuesta pueden ser recuperados siguiendo la *Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas* (OEA, 2011). En dicha declaración se establece que los Estados tienen la obligación de desarrollar e implementar políticas públicas en materia de seguridad pública en el marco de un orden democrático, de imperio de

¹⁷ El artículo 4 IX de la LSI remite a la LSN en la que se define qué debe entenderse por Seguridad Nacional.

Estado de derecho y de respeto a los derechos humanos. En la Declaración se presta especial atención a la obligación de atacar las causas generadoras de la violencia, la delincuencia y la inseguridad, y no sólo sus efectos. Esta propuesta de seguridad pone en el centro de su acción a la persona y no al Estado. Bajo esta lógica, los derechos de las personas son guía y límite de la política de seguridad.

Considerando los principios materiales del modelo constitucional de democracia que se desarrollaron en el punto anterior, es posible afirmar que la propuesta de seguridad ciudadana es la que se acerca más a dichos principios; mientras que la de seguridad nacional se aleja de cualquier idea de democracia donde los derechos de la persona estén en el centro. Peor aún, el diseño de política pública en materia de seguridad generado por medio de la Ley de Seguridad Interna es más cercano a la doctrina de seguridad nacional y, por ende, entra en conflicto con los principios materiales del modelo constitucional de democracia en México. Es importante desarrollar estos dos puntos: ¿por qué se afirma que la política pública diseñada por medio de la LSI es más cercana a la doctrina de seguridad nacional? Y ¿por qué esa doctrina es contraria a los principios materiales del modelo constitucional de democracia en México?

¿Por qué afirma que la política diseñada por medio de la Ley de Seguridad Interior es más cercana a la doctrina de seguridad nacional?

Hay varios elementos que se desprenden de dicha ley. El primero que pone en línea esa política pública de seguridad con la doctrina de seguridad nacional es la relevancia que se le da a las fuerzas armadas en materia de seguridad pública y que busca ser disfrazada de seguridad interior, lo que las lleva a ocupar funciones estatales que debieran estar a cargo de las fuerzas civiles. En principio se establece la facultad de que las fuerzas armadas entren en acción por medio de "Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior". Esto de suyo es grave, ya que se desplaza el mecanismo constitucional establecido en el artículo 29 constitucional, a la par que se establece uno que tiene menos procesos de protección a los derechos humanos. Sin embargo, el aspecto más problemático es que se otorgan facultades de actuación a las autoridades federales, incluyendo a las fuerzas armadas, incluso sin necesidad de dicha Declaratoria, es decir, se le dan facultades permanentes de actuación a las fuerzas armadas en actividades que corresponden específicamente a las autoridades civiles. Esto se observa en los artículos 6¹⁸, 11¹⁹, 16, 26²⁰ y cuarto transitorio.

¹⁸ Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.

¹⁹ Corresponde a las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior. El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las legislaturas de las Entidades Federativas, o de

El problema no es sólo que se le otorgan facultades permanentes a las Fuerzas Armadas en acciones generales, entre otras las de seguridad pública, sino que además se hace en un marco de definiciones imprecisas de conceptos clave, como lo es el de seguridad interior que se encuentra en el artículo 2º de la LSI, así como las amenazas de seguridad interior y el riesgo a la seguridad interior que están en el artículo 4º. No se trata sólo de un problema conceptual. En la medida que estas definiciones clave son imprecisas, se dota de facultades no sólo discrecionales sino arbitrarias al poder ejecutivo federal para activar el uso de las Fuerzas Armadas en cualquier lugar del país; sin que en la ley se establezcan contrapesos provenientes de los poderes legislativo y judicial, a diferencia de lo que sucede con el artículo 29 constitucional. **Es importante no perder de vista que se está hablando de operativos militares en contra de la población civil.**

En este mismo sentido, si bien en el articulado de la LSI se establece que las acciones de las Fuerzas Armadas se realizarán con observancia de los derechos humanos, la realidad es que se trata sólo de artículos retóricos que no están acompañadas de mecanismos reforzados de protección. Si bien ya existen los mecanismos jurisdiccionales (como el amparo) y cuasijurisdiccionales (como las comisiones de derechos humanos), lo cierto es que se trata de operativos militares donde acciones como las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, los tratos inhumanos y degradantes, y las violaciones, en general, al debido proceso se potencian, por lo que se requiere de mecanismos extraordinarios de protección a dichos derechos que no se encuentran desarrollados en el texto de la Ley.

Tampoco existen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, por el contrario, de conformidad con el artículo 9, toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley será considerada de Seguridad Nacional y, por ende, reservada; a la par que los artículos 23 y 31 obligan a todas las autoridades (incluyendo organismos autónomos) a aportar la información que les sea solicitada.

Lo que se observa con todos estos elementos es un diseño de política pública de seguridad mucho más cercano a un régimen autoritario, donde el cuerpo prioritario son las Fuerzas Armadas, el objetivo de la política pública es la

su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una Entidad Federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

²⁰ Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos. Las acciones que se realicen para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso requieran.

protección del Estado y no de las personas, donde la implementación de la política se realiza con arbitrariedad, sin transparencia, sin rendición de cuentas, sin pesos y contrapesos, y sin la existencia de mecanismos reforzados de protección de derechos humanos.

¿Por qué esa doctrina es contraria a los principios materiales del modelo constitucional de democracia en México?

El diseño de política pública de seguridad propuesto por medio de la LSI es incompatible con tres principios materiales del modelo constitucional de democracia en México:

- 1) Es incompatible con la conformación de una red de derechos constitucionales y convencionales en combinación con todos los derechos de libertad y seguridad personales, acceso a la justicia y debido proceso. En efecto, hay estudios que han desarrollado el índice de letalidad de las policías, el ejército y la marina en México. De ellos se desprende que en los operativos donde las Fuerzas Armadas intervienen, aumenta de forma desproporcionada la letalidad. Esto es comprensible, ya que estos cuerpos no fueron diseñados para este tipo de actividades. En este mismo sentido, las violaciones a los derechos de libertad, integridad y seguridad personal aumentan en los operativos. Más aún cuando el marco general de acción tiene a la seguridad estatal en el centro y no a la persona.

Ello trae consigo dos consecuencias. Por un lado, las personas ven limitadas sus posibilidades de hacer efectivos sus derechos por medio de los recursos establecidos para ello. De acuerdo con la propia LSI (artículo 9) la información que se genere con motivo de su aplicación será considerada de seguridad nacional y, por tanto, susceptible de ser reservada de conformidad con la Ley General de Transparencia de Acceso a la Información Pública. Con ello, las personas tendrán menos posibilidades de hacerse de pruebas o elementos frente a una autoridad judicial, en particular en aquellos casos donde las autoridades señaladas como responsables nieguen los hechos. Al mismo tiempo, las autoridades judiciales contarán con menos elementos para decidir el extremo de las acciones adoptadas en el marco de la LSI, en tanto las autoridades involucradas no estarán obligadas a aportar toda la información necesaria para decidir. Incluso, de acuerdo con la propia LSI, se excluye a las autoridades involucradas de cualquier responsabilidad administrativa (artículo 10), lo que establece, en términos legales y materiales, un marco jurídico de excepción e impunidad. Todo lo anterior resulta en la ineficacia del sistema de protección de derechos, incluyendo el juicio de amparo, ante las acciones de las autoridades involucradas.

La segunda consecuencia tiene que ver con el establecimiento de un riesgo real e inminente producido por el Estado en contra de la población civil. El diseño de la LSI no solo favorece la violación de derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de ejecutarla al no contar con controles apropiados, sino que también

favorece un estado de mayores riesgos ante agentes privados. En una situación donde distintos agentes intervienen sin competencias definidas, los agentes privados están en posibilidad de tomar ventaja del contexto y cumplir sus propios fines delictivos. No toda actividad que se realice en nombre de la seguridad acarrea seguridad por sí misma, es menester garantizar que los riesgos que impone no sean superiores a los fines que pretende cumplir. Esto es, se trata de cumplir la obligación de proteger los derechos humanos establecida en el artículo 1º párrafo tercero constitucional. Al efecto, la Corte IDH ha señalado que un Estado puede generar con sus acciones, incluyendo la promulgación de leyes y la adopción de políticas de seguridad, una situación de mayor riesgo para la población que le sea de difícil contención (por ejemplo, *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia* y *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*).

- 2) El acceso a la información y la rendición de cuentas. La toma de decisiones en una sociedad democrática, tanto para la población como para las distintas autoridades estatales, pasa por contar con información. De lo contrario, el solo ejercicio del derecho al voto se vería mermado pues las y los ciudadanos no podrían valorar las acciones que las autoridades llevan a cabo. Si bien es posible la existencia de un margen de discrecionalidad en la conducta estatal, esta no debe ser tal que elimine cualquier información respecto de sus acciones. Lo anterior implicaría, tanto la suspensión del derecho de acceso a la información (y no solo su restricción), como la ausencia de los medios para la toma de decisiones democráticas. El problema se ahonda si se considera que no solo se trata de un problema de rendición de cuentas vertical, sino también de uno que afecta la rendición de cuentas horizontal. Tal como está planteada la LSI, no sólo las acciones del Presidente de la República no tendrían un control eficaz por parte del Poder Judicial y de la SCJN, sino que tampoco las acciones de las Fuerzas Armadas podrían ser controlables por las autoridades judiciales. De facto y legalmente, la LSI establece un régimen de seguridad por encima y por fuera de la Constitución. Su aprobación por parte del legislativo no la convierte en una norma válida, sino que es necesario que a la par de cumplir con el procedimiento de creación constitucional, también se adecue a los parámetros del sistema de división de poderes.
- 3) Es incompatible con la conceptualización de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. La LSI no pone a la seguridad de las personas (al pueblo) en el centro de su diseño, sino a la seguridad del Estado. Tanto a través de las facultades permanentes a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, como por medio de la emisión de Declaratorias, construye un Estado de excepción que puede dar lugar a un Estado de cosas inconstitucional. En efecto, dicho estado de cosas surge cuando la Constitución deja de tener efectividad en el plano de la realidad, “tornándose meramente formal” (sentencia T-762 de 2015 de la Corte Constitucional de Colombia). Lo anterior a pesar de que las autoridades actúen de conformidad con los marcos legales, pues su actividad se desarrolla al margen de los derechos humanos y las obligaciones constitucionales de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos. No basta, para impedir lo anterior, que la LSI refiera que todas las acciones que se lleven a cabo

en su ejecución deberán asegurar los derechos humanos, se trata de mirar el riesgo real que plantea la sola existencia de la LSI. Un riesgo que no es potencial sino efectivo, al debilitar con su sola promulgación el andamiaje del Estado democrático de derecho, como ya se señaló en los dos puntos anteriores. En ese sentido, la LSI plantea un escenario factible de violaciones estructurales a los derechos humanos.

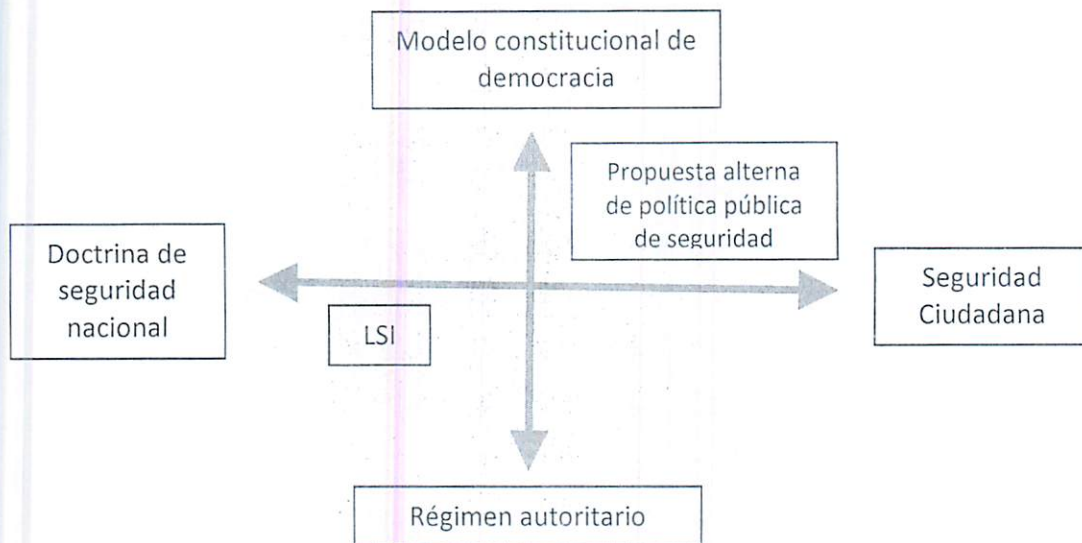
Comprender la diferencia entre la doctrina de la seguridad nacional y la propuesta de la seguridad ciudadana ni es cosa del pasado (autoritario), ni es menor. Por el contrario, nos permite entender que lo que se debate desde hace 10 años en México son dos proyectos de nación, dos respuestas distintas al mismo desafío: recuperar la capacidad de gobierno sobre aquellos municipios, entidades federativas o regiones donde el crimen organizado -por sí solo o a través de redes complejas de macrocriminalidad que incluyen a la clase política y económica- se ha convertido en, prácticamente, gobierno.

Más cerca de la **seguridad ciudadana** tenemos un proyecto que busca recuperar la capacidad territorial de gobierno por medio de la reconstrucción de las capacidades de las policías locales, el trabajo eficiente y coordinado con las policías federales, el ataque a la impunidad estructural que existe en México, la conformación de mecanismos extraordinarios de justicia como el Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad propuesto por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y la salida paulatina pero decidida de las fuerzas armadas de las actividades de seguridad pública.

En el otro extremo, más cerca de la idea de **seguridad nacional**, está el proyecto que otorga mayores facultades a las fuerzas armadas -que de facto convierten a México en un Estado de excepción- enfatiza los aspectos autoritarios sobre la forma en que se debe construir la seguridad pública e interna, dejando de lado u ofreciendo un papel superficial a la reconstrucción de las fuerzas civiles. Esta posición es esencialmente pragmática, busca esconder que: el crimen organizado funciona por medio de una red compleja que involucra tanto a actores delincuenciales como a actores gubernamentales y empresas; y el mantenimiento del marco de impunidad estructural es útil a la fracción de la clase política que se beneficia de estos y otros actos delictivos. En la literatura dedicada a la relación entre corrupción, impunidad y democracia, es reconocido que la corrupción que involucra a actores políticos está siempre acompañada de una demanda (implícita o explícita) de impunidad.

Visto así, el problema con la emisión de la LSI no es sólo lo relacionado con la constitucionalidad y convencionalidad de algunos de sus artículos, sino que constituye una pieza clave en la formulación del diseño de una política pública más amplia de seguridad y cuyos contenidos son abiertamente contrarios a los principios materiales del modelo constitucional de democracia en México. La siguiente figura permite observar gráficamente dónde se encuentra la LSI en dos vectores: régimen

democrático – régimen autoritario, doctrina de seguridad nacional – seguridad ciudadana.



La Ley de Seguridad Interior viola los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 2, 3 fracción II a), 4, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27 y 39, así como los derechos humanos y obligaciones del Estado consagrados en los artículos 1.1, 2, 13, 15, 16, 22, 27 y 30 de la CADH, el artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en los artículos 1, 2, 3, 4, 7 de la Carta Democrática Interamericana, por lo que debe ser declarada inconstitucional e inconvencional.

Con base en los razonamientos vertidos a lo largo del cuerpo de este capítulo y dado que en el presente asunto no se actualiza causal alguna de improcedencia o sobreseimiento de las señaladas en los artículos 20 y 21, respectivamente, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta procedente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación inicie el proceso constitucional correspondiente de acuerdo a lo previsto en la ley reglamentaria citada.

POR LO ANTERIORMENTE EXPUESTO Y FUNDADO, A USTED, C. PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ATENTA Y RESPETUOSAMENTE, SOLICITAMOS:

PRIMERO. Tener por presentada esta demanda de acción de inconstitucionalidad en tiempo y la forma exigidos por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contra del Decreto que se expide la Ley de Seguridad Interior –publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 2017 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación-, porque se considera violatorio, entre otros, de los artículos 1, 21, 49, 29, 73 fracción XXIX-M, 89 fracción VI, 115, 116, 119, 124, y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 1, 8, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

SEGUNDO. Una vez agotado el procedimiento señalado por la ley, se declare la inconstitucionalidad y la consiguiente invalidez de las normas jurídicas impugnadas por resultar contradictorias de los derechos, principios y valores consagrados por la Constitución General de la República.

Ciudad de México a los diecinueve días del mes de enero de 2018.

PROTESTAMOS LO NECESARIO