

Recibido de un enviado en (32) fojas, sin anexos. *Eli*
035981

25



ANIVERSARIO

Amicus

Curiae

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2018 AGO 30 PFI 2 30

OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA

Ciudad de México, a 30 de agosto de 2018

A handwritten signature or mark is located in the bottom right corner of the page.

AMICUS CURIAE

Presentado ante la

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

con motivo de las controversias constitucionales 4/2018, 10/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 39/2018, 40/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018 y 49/2018, promovidas por el Estado de Chihuahua, el Ayuntamiento de Hidalgo del Parral, Chihuahua y los Municipios de San Pedro Cholula, Ocuilan, Cocotitlán, Tepakán, Tepeyahualco de Cuauhtémoc, Hochtún, Nezahualcóyotl, Ahuacatlán, Oxxkutzcab, Soltepec, Morelia y Cherán.

CONTENIDO

	Pág.
I. Justificación	3
II. Objetivo	4
III. Antecedentes	5
IV. Argumentos relacionados con los conceptos de invalidez hechos valer por el Estado de Chihuahua, el Ayuntamiento de Hidalgo del Parral y los Municipios de San Pedro Cholula, Ocuilan, Cocotitlán, Tepakán, Tepeyahualco de Cuauhtémoc, Hochtún, Nezahualcóyotl, Ahuacatlán, Oxxkutzcab, Soltepec, Morelia y Cherán	
Concepto de invalidez primero	6
Concepto de invalidez segundo	9
Concepto de invalidez tercero	15
Concepto de invalidez cuarto	23
V. Consideraciones finales	30

I. JUSTIFICACIÓN.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante la CDHDF, este Organismo, la Comisión, esta Comisión o la Comisión de Derechos Humanos) es un organismo público constitucional autónomo que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social que viva o transite en la Ciudad de México.

En atención a su compromiso con la defensa y protección de los derechos humanos, este Organismo ha presentado diversos *Amicus Curiae* ante instancias nacionales e internacionales, como parte de una estrategia de amplio impacto que permita a las personas un adecuado y efectivo acceso a la justicia. En este sentido, la CDHDF busca pronunciarse ante las instancias correspondientes para fortalecer los argumentos que permitan defender y proteger los derechos humanos que estén en juego con las resoluciones que determinen adoptar.

Por lo anterior, esta Comisión presenta ante esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), de manera respetuosa el presente *Amicus Curiae*, cuyo propósito es fortalecer las manifestaciones realizadas en las controversias constitucionales 4/2018, 10/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 39/2018, 40/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018 y 49/2018, tendientes a declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior (en adelante LSI), publicada el 21 de diciembre de 2017, en el Diario Oficial de la Federación, y vigente a partir del día 22 del mismo mes y año, por estimar que, en una clara contravención al texto constitucional, se violenta el Sistema de Competencias de los poderes que se establece en nuestra carta magna y se irrumpe de manera preponderante en competencias que son propias de los Estados y los Municipios.

Finalmente, se formulan conclusiones sobre los argumentos expuestos en los conceptos de invalidez que hacen valer los actores de las controversias referidas.

II. OBJETIVO.

El objetivo del *Amicus Curiae* que nos ocupa es, proporcionar a los Ministros que integran esa SCJN, argumentos de derecho con perspectiva de derechos humanos que demuestran que con la LSI se afecta el Sistema de Competencias establecido constitucionalmente lo cual implica que la distribución de funciones y obligaciones para garantizar derechos pueda ser deficiente, dado que con su contenido se transgrede el principio de división de poderes que fue expuesto ante ustedes a través de las Controversias Constitucionales 4/2018, 10/2018, 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 38/2018, 39/2018, 40/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018 y 49/2018, promovidas por el Estado de Chihuahua, el Ayuntamiento de Hidalgo del Parral y los Municipios de San Pedro Cholula, Ocuilán, Cocotitlán, Tepakán, Tepeyahualco de Cuauhtémoc, Hochtún, Nezahualcóyotl, Ahuacatlán, Oxxutzcab, Soltepec, Morelia y Cherán.

Para este Organismo es importante advertir, que el presente *Amicus Curiae* se presenta con el ánimo de aportar elementos para el análisis de fondo de las controversias constitucionales mencionadas.

Con los elementos aportados se pretende que ese Máximo Tribunal Constitucional pueda realizar un análisis más claro de la inconstitucionalidad de la LSI, ya que, como se observará en el contenido del presente documento, se abunda en conceptos de invalidez sobre la falta de atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior, cuyo resultado es la invasión de competencias de las Entidades Federativas y Municipios, entre las que destaca la relativa a la materia de seguridad pública.

Toda vez que la sentencia que resuelva las Controversias Constitucionales referidas, puede impactar en el ejercicio de los derechos humanos de las personas que viven y transitan en los territorios en los que será aplicable, respetuosamente se pide a ese Alto Tribunal que, de estimarlo procedente, declare la inconstitucionalidad de la LSI.

III. ANTECEDENTES.

1. El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Interior y, de conformidad con lo estipulado en su artículo Primero Transitorio, entró en vigor a partir del día 22 del mismo mes y año.

2. El Municipio de San Pedro Cholula, Puebla, combatió preceptos de esta Ley a través de interposición de una Controversia Constitucional radicada bajo el número 4/2018, la cual fue admitida por esa SCJN en acuerdo de 9 de enero de 2018.

3. También, para impugnar dicha Ley el Ayuntamiento de Hidalgo del Parral, Chihuahua, presentó la Controversia Constitucional número 10/2018, la cual se admitió en acuerdo de 23 de enero del año en curso.

4. Otras controversias constitucionales que se accionaron contra la LSI fueron las números 33/2018, 34/2018, 35/2018, 36/2018 y 37/2018, interpuestas por los Municipios de: Ocuilan y Cocotitlán, del Estado de México; Tepakán, Yucatán; Tepeyahualco de Cuauhtémoc, Puebla; y Hochtún, Yucatán; respectivamente.

5. En acuerdo de 8 de febrero de 2018 nuestra Suprema Corte admitió la Controversia Constitucional número 38/2018, promovida por el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, por el mismo motivo.

6. Igualmente, los Municipios de Ahuacatlán, Puebla, y Oxkutzcab, Yucatán, combatieron la misma norma general por medio de las controversias constitucionales 39/2018 y 40/2018.



7. Mediante acuerdo de 13 de febrero del año en curso, ese Alto Tribunal admitió la Controversia Constitucional 46/2018, interpuesta por el Estado de Chihuahua que demandó la invalidez de algunas disposiciones de la referida Ley.

8. En el mismo sentido, el Municipio de Soltepec, Puebla, presentó la Controversia Constitucional número 47/2018, que fue admitida el 6 de marzo de 2018.

9. Por último, las Controversias Constitucionales 48/2018 y 49/2018 accionadas por los Municipios de Morelia y Cherán, del Estado de Michoacán, en contra de la LSI, se admitieron a través de proveídos de fecha 14 de febrero de 2018.

IV. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ HECHOS VALER POR EL ESTADO DE CHIHUAHUA, EL AYUNTAMIENTO DE HIDALGO DEL PARRAL Y LOS MUNICIPIOS DE SAN PEDRO CHOLULA, OCUILAN, COCOTITLÁN, TEPAKÁN, TEPEYAHUALCO DE CUAUHTÉMOC, HOCTÚN, NEZAHUALCÓYOTL, AHUACATLÁN, OXKUTZCAB, SOLTEPEC, MORELIA Y CHERÁN.

PRIMERO. LA EMISIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR VULNERA EL ARTÍCULO 73 DE LA CPEUM, EN TANTO QUE NO EXISTE UNA FACULTAD EXPRESA PARA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN LEGISLE EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR.

La LSI se emitió en contravención a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), en virtud de que el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en esa materia, por lo que deviene en inconstitucional y, en consecuencia, todas aquellas acciones que se fundamenten en dicha ley adolecerán de constitucionalidad.



Los artículos que revelan lo indicado en el párrafo que antecede prescriben lo siguiente:

ARTÍCULOS DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR	ARTÍCULOS DE LA CPEUM
<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés general y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional. Sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior. Tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia.</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>[...]</p> <p>XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.</p> <p>[...]</p>

Al respecto, el artículo 50 de la CPEUM, establece que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Ahora bien, encontramos en el Título Tercero, Capítulo II, Sección III, de la CPEUM, las facultades del Congreso de la Unión, entre ellas, legislar en determinadas materias, mismas que se detallan en el artículo 73 de la misma Constitución. Sin embargo, de su lectura no se observa atribución alguna que le permita al Congreso emitir una Ley sobre Seguridad Interior; por lo tanto, al no existir una disposición que expresamente le faculte para legislar en esa materia, la emisión de la LSI por parte del Congreso de la Unión, carece de constitucionalidad, resultando contraria a lo establecido en los artículos 73 y 124 de la CPEUM.

No es óbice a lo anterior, que el artículo 1, de la LSI, refiere que “[s]us disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Interior”, pues de la simple lectura del artículo 73, fracción XXIX-M, de la CPEUM, se aprecia que la facultad otorgada al Congreso es única y exclusivamente: “[p]ara expedir leyes en materia de seguridad nacional”, porque así lo establece la fracción adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2004¹, y a partir de su vigencia, el Congreso de la Unión puede legislar sobre esa materia, como lo hizo al expedir la Ley de Seguridad Nacional en el año 2005; pero esta disposición no lo faculta para legislar en materia de seguridad interior, como ya se indicó con antelación.

En este sentido, la atribución concedida al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional se publicó en el año 2004, y el Poder Reformador no tuvo la pretensión de incorporar la atribución de legislar en materia de seguridad interior, dejando la facultad de disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior, al Presidente de la República, como veremos más adelante.

En consecuencia, es evidente que el Congreso de la Unión, al emitir la LSI trasgredió también el principio constitucional de legalidad previsto en el artículo 16 de la CPEUM y el derecho humano a la seguridad jurídica, y de acuerdo con el cual, *las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes*², al ser éstas una expresión de la voluntad general, en ese tenor, cualquier acto de autoridad que no constituya el ejercicio de una facultad expresamente establecida en este caso en la CPEUM, será inconstitucional, como en la especie lo es la emisión de la LSI. Es por ello, que Municipios y Estados hicieron valer el medio control

¹ DOF, *DECRETO por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=671718&fecha=05/04/2004

² Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XV, p. 250. “AUTORIDADES”.

establecido constitucionalmente para su defensa, como una garantía para el respeto de las disposiciones constitucionales y del derecho a la seguridad jurídica.

Por último, cabe señalar que la misma LSI, adolece de claridad al definir lo que debe entenderse por seguridad interior, ya que mezcla acciones contempladas para la seguridad nacional, así como para la seguridad pública, de manera que se le confunde con las tareas en materia de seguridad pública, la cual está encomendada expresamente a las instituciones de carácter civil, de conformidad con el artículo 21 de la CPEUM, no obstante la LSI permite a las fuerzas armadas participar en su aplicación, por lo que también es contraria a dicho precepto, como se analizará en otro apartado.

Por lo expuesto, es claro que la emisión de una ley que regula una materia en la que el Congreso de la Unión no tiene facultades expresas para legislar, es violatorio del principio constitucional de que las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultadas, previsto en el artículo 16 de la CPEUM, y en el caso concreto es contrario a este principio lo que refiere el artículo 1 de la LSI, en tanto el artículo 73 Constitucional no prevé una facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior, por ende, dicha Ley debe declararse inconstitucional.

Bajo esta última premisa, cualquier acción en materia de seguridad que realicen las fuerzas armadas mexicanas en amparo de esta ley, serían ilegales, incluidas las detenciones de personas, revisión de bienes muebles o inmuebles, e incluso el uso de la fuerza, y en cada uno de estos casos se comprometería la responsabilidad individual e institucional de quienes participen en aquellos actos.

SEGUNDO. LA EMISIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR TRASGREDE EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN VI, DE LA CPEUM EN VIRTUD DE QUE NO OTORGA LA FACULTAD AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA FORMULAR UNA LEY EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR.

La emisión de la LSI contraviene lo establecido en el artículo 89, fracción VI, de la CPEUM, que únicamente otorga al Presidente de la República la facultad de disponer del ejército, la armada y la fuerza aérea, para la seguridad interior de la Federación, como se advierte en el siguiente cuadro:

ARTÍCULOS DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR	ARTÍCULOS DE LA CPEUM
<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés general y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional. Sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior. Tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia.</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...] VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. [...]</p>

De acuerdo con la transcripción anterior, si bien, el artículo 1 de la LSI establece que sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo previsto en el artículo 89, fracción VI de la CPEUM, lo cierto es, que esta norma constitucional se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, no del Congreso de la Unión, indicando que el Titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de preservar la seguridad nacional y disponer de la fuerza armada permanente, o sea el ejército, la armada y la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, sin que del artículo referido se derive una facultad expresa al Congreso para legislar en materia de seguridad interior.



La facultad del Presidente de la República que establece el artículo 89, fracción VI, de la CPEUM, la podemos entender con mayor claridad en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Armada de México, como a continuación se muestra:

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

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

II. Garantizar la seguridad interior;

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

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

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

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

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

En tanto que los preceptos de la Ley Orgánica de la Armada de México, disponen que:

Artículo 1.- La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y **coadyuvar en la seguridad interior**

del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales.

Artículo 3.- La Armada de México ejerce sus atribuciones por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coadyuvancia con las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando lo ordene el Mando Supremo³, y podrán coordinarse con otros órganos de gobierno que así lo requieran, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales.

Artículo 6.- Son atribuciones y obligaciones del Mando Supremo las siguientes:

I. Disponer de la totalidad de las fuerzas que constituyen a la Armada de México en los términos de la fracción VI del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Designar al Alto Mando;

III. Designar a los mandos superiores en Jefe;

IV. Permitir la salida del país a los efectivos de la Armada de México, conforme al artículo 76 fracción III Constitucional;

V. Autorizar, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, la organización jurisdiccional de las regiones y zonas navales, y

VI. Las demás establecidas en esta Ley y disposiciones aplicables.

De las transcripciones anteriores podemos destacar que las leyes orgánicas de las fuerzas armadas remiten a la fracción VI, del artículo 89 de la CPEUM,

³ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como 5, último párrafo de la Ley Orgánica de la Armada de México el mando supremo corresponde al Presidente de la República.

al referirse a la seguridad interior, en tanto que es el Titular del Poder Ejecutivo Federal quien exclusivamente cuenta con la atribución para disponer del Ejército, la Fuerza Aérea Mexicana y la Armada de México para garantizar la seguridad interior; sin que en modo alguno involucren al Congreso de la Unión en esa decisión, al ser única y exclusiva del Poder Ejecutivo Federal. Por tal motivo, a partir de lo dispuesto en el artículo 89 Constitucional, fracción VI, en relación con los artículos 1, 2 y 13, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como 1, 3 y 6, de la Ley Orgánica de la Armada de México, no es posible realizar una interpretación conjunta que derive en una facultad de la que el Congreso de la Unión adolece: emitir una Ley de Seguridad Interior.

Cabe precisar que el término "seguridad interior", ha existido en el artículo 89, fracción VI, desde el 5 de febrero de 1917 cuando se publicó la CPEUM⁴, en la forma siguiente:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

VI.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y de tierra para la **seguridad interior** y defensa exterior de la federación.

Redacción que es idéntica a lo que establecía también el artículo 85, fracción VI, de la Constitución Política de 1857⁵, más aún, el término ya estaba previsto en las Siete Leyes Constitucionales de 1836⁶, concretamente en la Cuarta Ley, que se refiere a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, y que en su artículo 17 puntualizaba las atribuciones del Presidente de la República, entre ellas: "[d]isponer de la fuerza armada de mar y de tierra para la seguridad interior y defensa exterior", entendiéndose claramente que es una atribución absoluta del Poder Ejecutivo Federal, sin que en algún

⁴ La publicación original está disponible en la dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

⁵ De acuerdo con el documento consultado, se encuentra actualizado con adiciones y reformas hasta el año 1901, disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

⁶ Disponibles en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

momento se advierta la pretensión de hacerla extensiva al Poder Legislativo, en cuanto a que tenga a facultad para legislar en la materia.

Bajo este contexto, existe claridad respecto de la facultad otorgada por el Poder Reformador al Presidente de la República para disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior, contemplada desde la publicación original de la CPEUM en 1917, e inclusive desde muchos años antes como fue apuntado líneas atrás, de tal modo que no se puede interpretar que de esa atribución del Ejecutivo Federal, se derive la facultad del Congreso de la Unión para que legisle respecto de una atribución concedida expresamente al Titular del Poder Ejecutivo Federal; mucho menos que la facultad de legislar en materia de seguridad interior deriva de la diversa para emitir leyes en materia de seguridad nacional que apenas fue incluida en el año 2004 en la CPEUM, como ya se analizó en otro concepto de invalidez.

Además, se debe resaltar que la facultad otorgada al Titular del Poder Ejecutivo Federal en la fracción VI del artículo 89 constitucional, en particular la referencia a la seguridad interior, debe ser interpretada de forma sistémica con relación a los artículos 129 y 29 constitucionales, que determinan que “en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga exacta conexión con la disciplina militar”, por lo que disponer de estas fuerzas armadas para realizar labores de seguridad pública, invade las competencias de las autoridades federales, estatales y municipales sobre esta materia.

La única forma que la CPEUM prevé para realizar tales injerencias es con base en una declaratoria de suspensión de derechos y garantías, en “casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, y para ello, se requiere que el Titular del Poder Ejecutivo Federal, con la aprobación del Congreso, mediante una ley específica que determine la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, siendo que ésta es una garantía constitucional establecida en el artículo 21.

Es importante resaltar, que en la denominada reforma constitucional de derechos humanos de 10 de junio de 2011, se fortalecieron las garantías constitucionales para la suspensión de derechos y garantías, incluyendo diversos mecanismos políticos y jurídicos, entre ellos, que las medidas sean temporales; que no interfieran en ciertos derechos humanos que nunca podrán ser suspendidos; que las medidas estén fundadas y motivadas, así como, ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación; y la revisión oficiosa por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre su constitucionalidad.

Para finalizar esta línea de argumentación, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no hubiese recibido el número importante de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, o los diversos amparos, estaría impedida de hacer una revisión de la LSI, lo cual es su facultad y obligación en caso de que fuese una ley en el que se pretenda suspender derechos y garantías de forma temporal.

En virtud de lo anterior, existe la convicción de que la LSI no tiene un sustento constitucional para su expedición, por lo que, debe declararse inconstitucional.

TERCERO. LOS ARTÍCULOS 1, 5, 11, 14, 16, 18, 23, 24 Y 31 DE LA LSI, VULNERAN LOS ARTÍCULOS 40, 41, 115, 119 Y 122, DE LA CPEUM, PORQUE FACULTAN A LAS AUTORIDADES FEDERALES –INCLUIDAS LAS FUERZAS ARMADAS– PARA INVADIR LA COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS.

Para advertir lo anterior, consideramos pertinente transcribir el contenido de los artículos invocados, que prescriben lo siguiente:

Artículos de la Ley de Seguridad Interior	Artículos de la CPEUM
<p>Artículo 1. [...] Tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia.</p> <p>Artículo 5. La aplicación de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y, en su caso, Fuerzas Armadas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia.</p> <p>Artículo 11. 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.</p> <p>El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de 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, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior y éstas: [...]</p> <p>Artículo 14. [...]</p>	<p>Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p> <p>Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]</p> <p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. [...]</p> <p>Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que</p>

I a VIII [...]

La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrá determinar la realización simultánea de Acciones de Seguridad Interior en diversas áreas geográficas del país, cuando por la naturaleza y características de la amenaza o de los agentes que participan en su comisión, no sea materialmente posible circunscribir sus causas, manifestaciones o resultados a una entidad o área específica.

Artículo 16. En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República de acuerdo a sus facultades podrá ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas.

Lo anterior, sin perjuicio de la comunicación que realice la Secretaría de Gobernación de forma posterior a los titulares del Poder Ejecutivo respectivo de las entidades federativas y la emisión, en el menor tiempo posible, de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Artículo 18. En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las autoridades federales conforme a lo previsto en la presente Ley, tendrán por objeto sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.

[...]

Artículo 23. Durante la vigencia de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior las autoridades de las entidades federativas, municipios y demarcaciones

sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

[...]

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

[...]

B. Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución.

[...]

X

territoriales, en el marco de sus competencias y en los términos de esta Ley, asumirán las siguientes responsabilidades:

[...]

Artículo 24. La Secretaría de Gobernación, en coordinación con los Gobiernos de las entidades federativas, destinará Fuerzas Federales para que realicen Acciones de Seguridad Interior, en aquellas áreas o zonas del territorio nacional que así lo requieran.

Artículo 31. 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.

En el caso de las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, la colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto se establezcan.

En ese contexto, a efecto de tener claridad de la alteración del sistema de competencias previsto constitucionalmente como consecuencia de la aplicación de la LSI, conviene tener presente que la “soberanía” a la que se refieren los artículos 40 y 41, párrafo primero; la “libertad” que se menciona en el diverso 115, párrafo primero; así como la “autonomía” especificada en el artículo 122, párrafo primero de la CPEUM, deben entenderse como ***“una forma o modo de actuar, con base en el cual una entidad [...] realiza determinados actos y ejerce cierto número de facultades, sin intervención de ningún otro centro de poder del que dependa su funcionamiento”***⁷. A su vez,

⁷ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, 3a. ed., México, CEDIPC, 2004, vol. segundo, p. 378.

esa “soberanía”, “libertad” y “autonomía” a la que se refieren los artículos constitucionales referidos, poseen un contenido al que se denomina **competencia** “esto es, las facultades, las atribuciones, las obligaciones y las responsabilidades que ejerce y cumple el ente autónomo, sin interferencia de ninguna otra instancia que condicione u obstruya sus actos y determinaciones”⁸.

Luego entonces, las entidades federativas integrantes del Estado mexicano, así como los Municipios, están dotados de lo que en esencia se conoce como **autonomía**, misma que deriva de los artículos 40, 41, 115, 119 y 122 de la CPEUM; en consecuencia, **pueden realizar todas aquellas facultades y atribuciones, así como cumplir sus obligaciones y responsabilidades, dentro de su territorio, sin interferencia de ninguna otra instancia que condicione u obstruya sus actos y determinaciones.**

Con el planteamiento anterior, tenemos que la LSI contraviene lo establecido en la CPEUM, al otorgarles facultades a autoridades federales para ejercer atribuciones reservadas a los Estados o Municipios pasando estos a un segundo plano cuando algún suceso encuadre en alguna de las hipótesis previstas en la mencionada Ley, afectando el sistema de equilibrio de poderes descrito en nuestra carta magna.

El artículo 1 de la LSI, plantea como parte del objeto de la ley, establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de Seguridad Interior, sin embargo esa dinámica de coordinación no se advierte en el contenido normativo de la Ley, ya que plantea que autoridades que no están facultadas para realizar funciones de seguridad pública sustituyan a quienes si tienen asignada tal función (estados o municipios), lo que materialmente permite que autoridades federales –incluidas las fuerzas armadas- impongan sus decisiones a las entidades federativas y municipios, debido a que el artículo 5, de la LSI precisa que la aplicación de dicha Ley corresponde al Ejecutivo

⁸ *Ibidem*, p. 379.

Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y, en su caso, Fuerzas Armadas, ello consentirá supeditar la participación de las autoridades municipales, estatales y de la Ciudad de México, a las decisiones que en su caso tome el Ejecutivo Federal cuando éste considere que se está ante una situación de seguridad interior, previstas en esa ley, y fácilmente estará interfiriendo en las facultades y atribuciones, que dentro de su territorio, le correspondería ejercer a las entidades federativas o municipios, y afectará a las personas que vivan o transiten por esos territorios, pudiendo vulnerar diversos derechos humanos que en el presente análisis se vuelven imposibles de enlistar, pues la aplicación de la LSI permitirá una gran diversidad de variantes, debido a la ambigüedad de sus preceptos.

Tan solo con el hecho de desconocer qué autoridad es quien debe realizar determinadas facultades ya que mientras la CPEUM indica algunos, la LSI permitirá que las autoridades federales sustituyan a las estatales y municipales, e incluso, de conformidad con el artículo 14 de la LSI, se podrá determinar la realización simultánea de Acciones de Seguridad Interior en diversas áreas geográficas del país.

Es decir, la LSI no tiene límites de aplicación, permitiendo la intervención de las fuerzas armadas, que podrán sustituir a las autoridades municipales y de las entidades federativas, por lo menos, el tiempo que determine la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pero sin olvidar que dicha declaratoria no siempre se emitirá con antelación, pues su emisión puede ser posterior.

El artículo 18, es una muestra de lo anterior, al intentar justificar la actuación de las autoridades federales precisando que las Acciones de Seguridad interior que lleven a cabo las autoridades federales en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades. Es decir, dicho numeral permite tener certeza que en la

aplicación de la Ley de Seguridad Interior las autoridades federales realizarán funciones que normalmente les correspondería a las autoridades locales, insistiéndose que con ello las autoridades federales estarán interviniendo en la competencia de las entidades federativas y Municipios obstruyendo sus actos y determinaciones.

En efecto, también se invade la competencia de las entidades federativas y Municipios con la facultad que se concede a las autoridades federales para identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior (artículo 11 LSI), o la que se otorga al Presidente de la República, para ordenar la intervención de la Federación en la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país (artículo 11 LSI), así como el ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin necesidad de una comunicación previa a las entidades federativas o municipales (artículo 16 LSI), pues tanto la comunicación, como la emisión de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior pueden hacerse posteriormente.

Acciones todas ellas que permiten a las autoridades federales y fuerzas armadas invadir la competencia de las entidades federativas y municipios aduciendo la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, pues la redacción de los artículos 1, 5, 11, 14, 16, 18, 23, 24 y 31 permite que la Ley se aplique a **un número indeterminado de casos**, lo que repercute en la vulneración de la autonomía de las entidades federativas y municipios.

Ello se refuerza en virtud de que las autoridades federales están facultadas para **identificar** las Amenazas a la Seguridad Interior, esto es, reconocer o verificar si **un hecho constituye o no para la misma autoridad** una "amenaza", volviéndose una decisión discrecional, pues no obstante que la LSI permite que lo anterior se realice en coordinación con los demás órdenes de gobierno, lo cierto es que las autoridades federales y fuerzas armadas son quienes decidirán en primera instancia que hechos constituyen o no una "amenaza" sin establecer estándares mínimos para la toma de esa decisión.

Asimismo, el numeral 23 de la LSI señala más obligaciones para las autoridades de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales que inciden en su competencia, esto es, que dichas autoridades no puedan realizar todas aquellas facultades y atribuciones, así como cumplir sus obligaciones, dentro de su territorio, porque la autoridad federal estará interfiriendo condicionando u obstruyendo sus actos y determinaciones.

En tanto que el artículo 24 de la LSI, presenta una ambigüedad que podrá interpretarse en dos sentidos, toda vez que la frase "*en aquellas áreas o zonas del territorio nacional que así lo requieran*" si bien, una primera interpretación puede ser en el sentido de que las fuerzas armadas se destinarán cuando una entidad federativa o municipio lo requiera, también se deja abierta la posibilidad de que ese requerimiento sea una conclusión discrecional a la que llegue la Secretaría de Gobernación, como un sinónimo de que el área o zona del territorio nacional lo necesitaba, y ahí nuevamente se estará vulnerando su autonomía por obstruir su competencia.

Cabe destacar que el artículo 119 de la CPEUM coloca la solicitud de la Legislatura o del Ejecutivo de la entidad federativa, como un requisito indispensable para que los Poderes de la Unión presten protección a las entidades federativas en los casos de sublevación o trastorno interior; sin embargo, los artículos que se han mencionado y en específico el numeral 11, de la LSI otorga la facultad al Presidente de la República de ordenar 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, sin que sea necesaria una petición por parte de la Legislatura o Ejecutivo de la entidad federativa, haciendo que la decisión sea discrecional y violatoria del precepto constitucional señalado.

De igual forma podemos decir que no solo se vulnera la autonomía de las entidades federativas y Municipios, ya que también los "*órganos autónomos*" ahora tienen la obligación de proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en términos de la LSI, como en su momento

fue planteado por este organismo al presentar la controversia constitucional 21/2018.

Por todo lo anterior, existe la convicción de que los artículos 1, 5, 11, 14, 16, 18, 23, 24 y 31 de la LSI contravienen lo establecido en los artículos 40, 41, 115, 119 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir una diversidad de casos, que ni siquiera es posible detallar en un listado a consecuencia de la ambigüedad de dichos preceptos, en los que las autoridades federales podrán interferir en las facultades y atribuciones, de las entidades federativas y Municipios, condicionando u obstruyendo sus actos y determinaciones, resultando necesario declararse su invalidez.

CUARTO. LOS ARTÍCULOS 6, 11, 16 Y 18 DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR, VULNERAN LOS ARTÍCULOS 21, 115 Y 122, DE LA CPEUM, YA QUE FACULTAN A AUTORIDADES FEDERALES A REALIZAR FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA CON LO QUE INVADIRÍAN LA COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS EN ESA MATERIA.

En efecto, ello se puede apreciar de los artículos referidos que señalan lo siguiente:

Artículos de la Ley de Seguridad Interior	Artículos de la CPEUM
<p>Artículo 6. Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.</p> <p>[...]</p> <p>Artículo 11. Corresponde a las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de</p>	<p>Artículo 21. [...] [...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto</p>



<p>gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior.</p> <p>El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de 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, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior y éstas:</p> <p>[...]</p> <p>Artículo 16. En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República de acuerdo a sus facultades podrá ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de la comunicación que realice la Secretaría de Gobernación de forma posterior a los titulares del Poder Ejecutivo respectivo de las entidades federativas y la emisión, en el menor tiempo posible, de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.</p> <p>Artículo 18. En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las autoridades federales conforme a lo previsto en la presente Ley, tendrán por objeto sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.</p> <p>En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas</p>	<p>a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las Instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>[...]</p> <p>Artículo 115. [...]</p> <p>[...]</p> <p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;</p> <p>[...]</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p> <p>[...]</p> <p>Artículo 122.</p> <p>[...]</p> <p>B. Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución.</p>
--	---

<p>se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública.</p>	<p>[...] Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública. En la Ciudad de México será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta Base. [...]</p>
---	---

Una de las facultades otorgada a las entidades federativas y municipios, es la que se refiere a brindar el servicio de seguridad pública. Justamente, el artículo 21, párrafo noveno, de la CPEUM, precisa que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, y en las respectivas competencias que la misma Constitución señala. Lo que a su vez está complementado en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la CPEUM referente a que los municipios tienen a su cargo la Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la CPEUM, policía preventiva, municipal y tránsito; y solo por excepción, la policía preventiva (municipal) acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos en que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público (fracción VII del numeral 115 constitucional).

En el caso de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México –de conformidad con el artículo 122, apartado B, párrafo quinto, de la CPEUM–.

Luego entonces, es claro que las entidades federativas y los municipios tienen competencia en materia de seguridad pública dentro de su territorio, y sin interferencia de ninguna autoridad que condicione u obstruya sus actos y determinaciones en dicha materia, pues si bien, la federación tiene competencia en materia de seguridad pública, la misma se circunscribe al ámbito federal, y solamente existe como excepción en materia de seguridad pública, lo establecido en el artículo 115, fracción VII, párrafo segundo de la CPEUM, que permite al Ejecutivo Federal tener el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

No es óbice, que el artículo 21, párrafo décimo de la CPEUM ordena la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para cumplir los objetivos de la seguridad pública; y a su vez, el artículo 73, fracción XXIII, de la CPEUM faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal.

Es por ello, que el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la Ley de la Policía Federal. La primera, señala tener por objeto: regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los municipios, en dicha materia; en tanto que la segunda, es una ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, en materia federal en lo relativo a la organización y funcionamiento exclusivo de la Policía Federal.

Sin embargo, el último párrafo del artículo 39 Constitucional, que se encuentra dentro del capítulo relativo a la distribución de competencias, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dispone que las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios. A esto hay que añadir que el artículo 21 de la CPEUM prescribe que **las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil.**

Por lo tanto, una ley que permita a autoridades federales realizar funciones de seguridad pública, en el territorio que le corresponda a una entidad federativa o municipal o que se realice con intervención de instituciones distintas a las de carácter civil como es el caso de las fuerzas armadas, estará invadiendo la competencia que le corresponde a las entidades federativas y los municipios en materia de seguridad pública, al tiempo que será contraria a lo establecido en la CPEUM.

Asimismo, los artículos 6, 11, 16 y 18 de la LSI, otorgan facultades que bien pueden ser para preservar la Seguridad Nacional o para aplicarse a cuestiones de Seguridad Pública, pues la Ley de Seguridad Interior, no muestra una clara distinción entre lo que puede entenderse por seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional. Sin embargo, en el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se establece que la finalidad de la Seguridad Pública consiste en *“salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y que comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social de los sentenciados”*.

Con base en lo anterior y en el análisis del primer párrafo del numeral 18 de la LSI, se debe destacar que dicho precepto permite que autoridades federales realicen funciones encomendadas a la policía preventiva y de tránsito pertenecientes a las entidades federativas o municipios, de ahí que

se patentice la facultad otorgada por la LSI a las autoridades federales para realizar funciones de seguridad pública, tan es así que se hace la aclaración de que no se busca sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir las de sus responsabilidades.

Razonamiento que se refuerza con el segundo párrafo del mismo numeral, que indica que las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas en ningún caso tendrán la condición de seguridad pública. Sobre este segundo párrafo del artículo 18 de la LSI conviene hacer dos precisiones.

La primera consiste en resaltar que aun y cuando mencione que las Acciones que realicen las Fuerzas Armadas no se considerarán de seguridad pública, los términos de su redacción solamente permiten tener dicha disposición como una formalidad que no se puede ver reflejada en la realidad, ya que las Acciones que realicen las Fuerzas Armadas materialmente podrán revestir características correspondientes a las de seguridad pública, como es el caso de la prevención de delitos, sin que el texto de la LSI sea suficiente para quitarle la esencia a las Acciones que realicen las Fuerzas Armadas, sino que simplemente les otorga otra denominación para *encubrir* la intromisión en las competencias de las entidades federativas y los Municipios.

Como segunda observación podemos indicar que el segundo párrafo del numeral 18, de la LSI, solamente busca excluir la actuación de las Fuerzas Armadas de ser considerada como de seguridad pública, pero no hace lo mismo con el resto de las autoridades federales mencionadas en el primer párrafo del artículo 18, de la LSI, por lo cual, puede colegirse la existencia de una autorización a éstas de realizar funciones de seguridad pública, invadiendo la competencia de las entidades federativas y de los municipios.

Así, tenemos que la LSI faculta a las autoridades federales –incluyendo las fuerzas armadas- para:

- Implementar sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos (artículo 6 LSI).
- Identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior (artículo 11 LSI).

En tanto que el Presidente de la República –además de las facultades anteriores– puede:

- Ordenar 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 (artículo 11 LSI).
- Ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal –incluyendo a las Fuerzas Armadas–, en aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno (artículo 16 LSI).

Acciones todas ellas que permiten a autoridades federales y fuerzas armadas invadir la competencia de las entidades federativas y municipios en funciones de Seguridad Pública, pues aunque, por competencia, le corresponda conocer a la policía municipal, estatal o de la Ciudad de México de la seguridad pública en su territorio, al amparo de la LSI la seguridad pública podrá ser atendida por una autoridad federal o por las fuerzas armadas, bajo el argumento de que se trata de un riesgo contemplado en la Agenda Nacional de Riesgos⁹, invadiendo así, la esfera competencial de las

⁹ De conformidad con información publicada en la página oficial del CISEN, la Agenda Nacional de Riesgos es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado



autoridades locales según sea el caso y, repercutiendo que repercute en la vulneración a la autonomía de las entidades federativas y municipales.

Máxime que, como se dijo con antelación, que autoridades federales son quienes reconocerán si **un hecho constituye o no una “amenaza”**, volviéndose una decisión discrecional, pues aunque la LSI permite que lo anterior se realice en coordinación con los demás órdenes de gobierno, lo cierto es que las autoridades federales y fuerzas armadas son quienes decidirán en primera instancia que hechos constituyen o no una “amenaza” y ameriten una intervención de las autoridades federales y fuerzas armadas en su territorio.

Por todo lo anterior, existe la convicción de que los artículos 6, 11, 16 y 18 de la LSI contravienen lo establecido en los artículos 21, 115 y 122 de la CPEUM y en consecuencia debe declararse su invalidez.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Con base en los razonamientos vertidos a lo largo del presente *Amicus Curiae* que presenta esta Comisión, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá percatarse que la Ley de Seguridad Interior fue emitida en contravención a diversos preceptos de la CPEUM.

Primeramente, como ya se mencionó porque el Congreso de la Unión expidió la LSI fundando su competencia en la fracción XXIX-M, del artículo 73 de la Constitución Federal. No obstante, esta fracción únicamente le faculta para legislar en materia de seguridad nacional –desde el 6 de abril de 2004, fecha en que entró en vigor la reforma que la adicionó–. Lo cual se corrobora en el hecho de que, en cumplimiento a sus facultades, el Poder Legislativo Federal en 2005 emitió solamente la Ley de Seguridad Nacional, sin haber realizado

frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snANR.html>

ningún trabajo para la próxima emisión de una Ley de Seguridad Interior, como ahora pretende, pues de la lectura de la fracción en comento resulta evidente que el Constituyente Reformador no la facultó para ello. Motivo por el cual la Ley de Seguridad Interior que ahora se combate ante ese Alto Tribunal, contraviene, el propio artículo 73 Constitucional, el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, por lo que debe declararse su invalidez.

En segundo lugar, porque contrario a lo indicado en el artículo 1 de la LSI, el artículo 89, fracción VI, de nuestra Ley Fundamental, no confiere ninguna atribución al Congreso de la Unión para legislar sobre seguridad interior, más bien establece que el Ejecutivo Federal debe preservar la seguridad nacional, y solo para tal fin (seguridad interior y defensa exterior de la Federación) le permite disponer de la fuerza armada permanente, como también lo indican sus respectivas leyes orgánicas. De tal manera, que con la emisión de la LSI el Poder Legislativo Federal también trasgrede lo estipulado en el aludido artículo 89 Constitucional en tanto -desde antes de nuestra Constitución de 1917 ya se preveía que- solo tiene esta facultad el Poder Ejecutivo Federal y no el legislativo, y en consecuencia, debe declararse su invalidez. Además, se busca a través de esta LSI, evadir las garantías constitucionales establecidas en el artículo 29, siendo que en esta disposición se establecen diversos mecanismos políticos y jurídicos nacionales e internacionales con los cuales se controlará el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

En tercer lugar, se plantea que los artículos 1, 5, 11, 14, 16, 18, 23, 24 y 31 de la LSI contravienen lo establecido en los artículos 40, 41, 115, 119 y 122 de la CPEUM, pues pese a que por mandato constitucional las entidades federativas y los Municipios gozan de autonomía, y por ende dentro de su territorio pueden ejercer sus facultades y cumplir sus obligaciones, sin interferencia de ninguna otra instancia; la Ley de Seguridad Interior permite que las autoridades federales, incluyendo las fuerzas armadas, invadan la competencia de las entidades federativas y de los Municipios, realizando funciones que regularmente le corresponden a las autoridades locales y

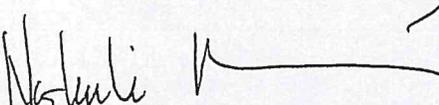


consintiendo, incluso, que les impongan sus determinaciones y se sustituyan a sus autoridades, aun cuando eso pueda afectar a las personas que vivan o transiten por esos territorios, debido a la inminente posibilidad de que se vulneren una gran diversidad de sus derechos humanos, por la ambigüedad de las normas de esta Ley.

En cuarto lugar, los artículos 6, 11, 16 y 18 de la Ley de Seguridad Interior vulneran los artículos 21, 115 y 122 de la Constitución Federal, al invadir la competencia de las entidades federativas y los municipios en materia de seguridad pública, toda vez que permiten a las autoridades federales llevar a cabo funciones de seguridad pública, en el territorio que le corresponde a una entidad federativa o municipal, o bien, con intervención de instituciones distintas a las de carácter civil como es el caso de las fuerzas armadas. Situación que de igual forma puede generar la violación de los derechos humanos de las personas que se encuentren en esos territorios.

Finalmente, con base en los argumentos y razonamientos expuestos en el presente documento ese Alto Tribunal podrá advertir que los artículos de la Ley combatida, en las diversas controversias constitucionales a las que acompaña el presente Amicus, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, podrá declarar su invalidez.

Atentamente


Nashieli Ramírez Hernández
Presidenta de la Comisión