



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Amparo  
indirecto  
124/2018**

## AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

En la Ciudad de México, a las **diez horas con veintitrés minutos del doce de abril de dos mil dieciocho**, fecha y hora señaladas para la celebración de la **audiencia constitucional de pruebas, alegatos y sentencia** a que se refiere el numeral 124 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los autos del juicio de amparo número **124/2018**, promovido por **COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, A.C.**, por propio derecho. en contra de los actos del **DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION Y OTRAS AUTORIDADES**, ante la presencia judicial de **Fernando Silva García** Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien actúa con **Luz María Peña Martín**, Secretario(a) que autoriza y da fe, se procedió a su celebración sin la asistencia personal de las partes ni de sus autorizados.

### ABIERTA LA AUDIENCIA:

El(la) Secretario(a) hace relación de las constancias que integran los autos en donde se advierten los siguientes datos generales:

### Autoridad responsable:

DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
SECRETARIO DE GOBERNACIÓN

### Acto reclamado:

De la lectura integral de la demanda de amparo, se desprende que los quejosos reclaman, principalmente, la Ley de Seguridad Interior publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, en específico los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 26, 27, 28, 29, 30 y 31, en su carácter de autoaplicativos.

### Tercero Interesado: no existe.

**Informes justificados:** las autoridades responsables rindieron su informe justificado.

### EL JUEZ DE DISTRITO ACUERDA:

Se tiene por hecha la relación secretarial que antecede, para los efectos legales a que haya lugar.

### ABIERTO EL PERÍODO DE PRUEBAS:

El(la) Secretario(a) hace relación de las siguientes:

### Ofrecidas por la parte quejosa:

Documental (fojas 137 a 153).

### EL JUEZ DE DISTRITO PROVEE:



Con fundamento en los artículos 119 y 124 de la Ley de Amparo, se tienen por admitidas y desahogadas dada su propia y especial naturaleza las pruebas de mérito y que serán valoradas al momento de dictar la resolución correspondiente; de igual forma se tiene por hecha la constancia secretarial de cuenta para los efectos legales a que haya lugar.

**SE CIERRA EL PERÍODO DE PRUEBAS Y SE ABRE EL DE ALEGATOS:**

El(la) Secretario(a) hace constar que ninguna de las partes formuló alegatos.

**CERRADO EL PERÍODO DE ALEGATOS:**

El(la) Secretario(a) hace constar que el Agente del Ministerio Público de la Federación no formuló pedimento.

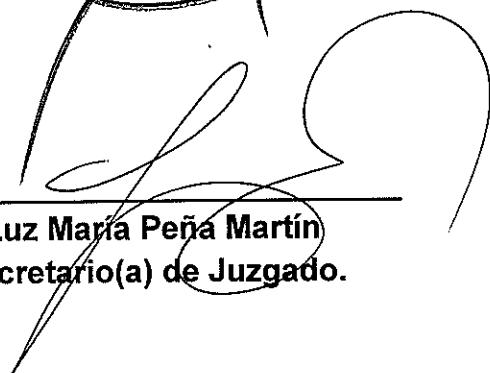
**EL JUEZ DE DISTRITO PROVEE:**

Téngase por hecha la constancia secretarial que antecede para los efectos legales procedentes.

Acto continuo se procedió al dictado de la resolución correspondiente.  
**Doy fe.**

  
Fernando Silva García  
Juez Octavo de Distrito en Materia  
Administrativa en la Ciudad de México.



  
Luz María Peña Martín  
Secretario(a) de Juzgado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

## SENTENCIA

**Tema: Inconstitucionalidad de los artículos 4, fracción I y IV, 6 párrafo primero, 9, 11 párrafos primero y último, 15, 16, 17, 20, fracciones I, II, III y IV, 21, 22, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior por transgredir las condiciones previstas en la jurisprudencia de la SCJN que establece los parámetros de actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y, en consecuencia, violar los artículos 14, 16, 29, 89 y 129 de la Constitución Federal.**

**Juicio de amparo 124/2018**

**Quejasas Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Asociación Civil y Red en Defensa de los Derechos Digitales Asociación Civil “(R3D)”.**

**Juez: Fernando Silva García.**

**Secretario: Juan Carlos Elizalde Hernández.**

**El Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, tiene vistos los autos para dictar sentencia en los juicios de amparo indirecto 124/2018, promovido por la parte quejosa: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Asociación Civil y Red en Defensa de los Derechos Digitales Asociación Civil “(R3D)”, contra actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras autoridades; y,**

## RESULTANDO:

**PRIMERO. Presentación de la demanda de amparo.** La parte quejosa presentó demanda de amparo por escrito recibido el seis de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el cual solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal frente a la Ley de Seguridad Interior en los términos que más adelante serán precisados.

**SEGUNDO. Admisión de la demanda de amparo.** La demanda de amparo se turnó a este órgano jurisdiccional el día hábil siguiente al de su presentación y previa prevención se admitió a trámite, se ordenó tramitar el incidente de suspensión solicitado por la quejosa, se requirió a las autoridades responsables su informe justificado, se dio intervención a la

agente del Ministerio Público de la Federación y se fijó día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

**TERCERO. Interposición del recurso de queja en contra del auto de admisión de la demanda de amparo.** Inconforme con el auto admisorio de la demanda de amparo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión interpuso recurso de queja al estimar que se actualizaba una causa notoria y manifiesta de improcedencia de los actos atribuidos a tal autoridad. Dicho recurso no ha sido resuelto; sin embargo la Ley de Amparo no impide en ninguno de sus preceptos que se emita la sentencia constitucional una vez celebrada la audiencia constitucional respectiva.

La interposición del recurso de queja no dio lugar a suspender el procedimiento de amparo, considerando que en términos del artículo 102 de la Ley de la Materia<sup>1</sup> la suspensión del procedimiento de amparo ante la interposición del recurso de queja es una facultad que deben ejercer los Jueces de Distrito cuando el recurso se interpone contra una resolución que por su naturaleza trascendental y grave pueda causar un perjuicio no reparable a alguna de las partes en caso de resolverse el juicio principal sin haberse decidido sobre el respectivo recurso; sin embargo, en el caso que nos ocupa ello no se estimó así porque la sola admisión del juicio no genera actos de imposible reparación a las partes, máxime que cuentan con el recurso de revisión para impugnar la presente sentencia y el procedimiento de amparo respectivo.

**CUARTO. Audiencia constitucional.** Seguido el trámite del juicio de amparo, la audiencia constitucional se celebró el doce de abril de dos mil dieciocho en los términos del acta que antecede (foja 253) y concluye con el dictado del presente fallo.

## C O N S I D E R A N D O

---

<sup>1</sup> **Artículo 102.** En los casos de resoluciones dictadas durante la tramitación del amparo indirecto que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un perjuicio no reparable a alguna de las partes, con la interposición de la queja el juez de distrito o tribunal unitario de circuito está facultado para suspender el procedimiento, hecha excepción del incidente de suspensión, siempre que a su juicio estime que la resolución que se dicte en ella pueda influir en la sentencia, o cuando de resolverse en lo principal, se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**PRIMERO. Competencia.** Este Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, es legalmente competente para conocer y resolver el asunto que nos ocupa, de conformidad con los artículos 94, 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción IV, 35, 37 y 107, fracción I, inciso b) y II de la Ley de Amparo; 52, fracción III y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, el Punto Cuarto, fracción I, del Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; ya que se trata de un juicio de amparo promovido contra la Ley de Seguridad Interior, es decir, de una ley federal y su ejecución, en materia administrativa.

**SEGUNDO. Oportunidad.** La demanda de amparo se presentó de manera oportuna, toda vez que se realizó dentro del plazo de treinta días que prevé el artículo 17, fracción I de la Ley de Amparo, contados, de conformidad con el artículo 18 de la ley de la materia, a partir del día de la entrada en vigor de la legislación impugnada.

La Ley de Seguridad Interior se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, y entró en vigor al día hábil siguiente, esto es el viernes veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por lo que el plazo para impugnar dicha legislación transcurrió a partir del día de su entrada en vigor hasta el seis de febrero de dos mil dieciocho. Se descuentan de tal computo los días veintitrés, veinticuatro, veinticinco, treinta, así como treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, uno, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de enero de dos mil dieciocho, y de igual forma el tres, cuatro y cinco de febrero del mismo año, al ser todos inhábiles en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

Por ende, si la demanda de amparo se presentó el seis de febrero de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, es evidente que su presentación fue oportuna.

**TERCERO. Fijación de los actos reclamados.** Conforme al artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, de un análisis integral a la demanda de amparo así como del escrito de aclaración de la misma, es posible advertir



que la parte quejosa reclama las normas generales y actos que se señalan a continuación:

**I. El sistema normativo de la Ley de Seguridad Interior que incorpora a las fuerzas armadas en las funciones relativas a la seguridad interior en tiempos de paz.**

Dicho sistema normativo se atribuye a la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación, en cuanto participaron en el proceso de creación del sistema normativo impugnado en el ámbito de sus respectivas competencias, al llevar a cabo la discusión, aprobación, promulgación, refrendo y publicación de tal legislación.

Cabe señalar que la parte quejosa hace referencia en su demanda de amparo a diferentes artículos de la Ley de Seguridad Interior reclamada; sin embargo, de la causa de pedir contenida en la demanda de amparo y de los conceptos de violación, es posible advertir que se reclama de manera integral el sistema normativo de la Ley de Seguridad Interior **en cuanto incorpora a las fuerzas armadas en las funciones relativas a la seguridad interior en tiempos de paz**, por lo que será, en su caso, al examinar el fondo del asunto el momento en el cual se precisarán las normas específicas de dicho ordenamiento legal que serán objeto de análisis en cuanto se revele, precisamente, que prevén la incorporación de las fuerzas armadas en funciones relacionadas con la seguridad interior en tiempos de paz en los términos combatidos por la parte quejosa en su demanda de amparo.

Sirven de apoyo a lo expuesto, los criterios siguientes:

***“ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO. El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta***



insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto<sup>2</sup>."

**"AMPARO CONTRA LEYES. PARA DETERMINAR CUAL ES EL PRECEPTO QUE SE COMBATE, DEBEN TENERSE EN CUENTA LOS CONCEPTOS DE VIOLACION.** Para determinar el precepto que se combate, tratándose de amparo contra leyes, debe atenderse no sólo al capítulo de actos reclamados sino al estudio integral de la demanda y de manera especial a los conceptos de violación que se aduzcan, pues es atendiendo a los razonamientos que se hacen valer como puede determinarse cuál es la norma que se ataca de inconstitucional<sup>3</sup>."

**CUARTO. Existencia de los actos reclamados.** En el presente caso se acredita la existencia del **sistema normativo previsto en la Ley de Seguridad Interior**, que regula la actuación de las autoridades federales con inclusión de las Fuerzas Armadas para intervenir en las labores de seguridad interior.

Las Cámaras de Diputados y Senadores, ambas del Congreso de la Unión, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por medio de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Gobernación, en su carácter de responsable, así como el Director del Diario Oficial de la Federación aceptaron la existencia de las leyes reclamadas, mismas que emanan del respectivo procedimiento legislativo dentro del cual participaron dichas autoridades en el ámbito de sus competencias.

Tiene aplicación al caso la jurisprudencia 2a./J. 65/2000 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

**"PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente

<sup>2</sup> Novena Época. Registro: 181810. Instancia: Pleno. Tesis: P. VI/2004. Amparo en revisión 2589/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer y Emmanuel G. Rosales Guerrero

<sup>3</sup> Octava Época. Registro: 205877. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo V, Primera Parte, Enero-Junio de 1990. Materia(s): Común. Tesis: P. XXXVIII/90. Página: 11

*que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo<sup>4</sup>”.*

## **QUINTO. Causas de improcedencia eficaces.**

### **I. Improcedencia del juicio de amparo respecto del Director del Diario Oficial de la Federación y del Secretario de Gobernación.**

De la interpretación del artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo<sup>5</sup>, es posible advertir que las autoridades que participan en el proceso de refrendo y publicación de una norma general sólo deben tener el carácter de responsables en el juicio de amparo cuando a la norma general que se reclama, se le atribuya algún vicio de inconstitucionalidad derivadas de tales etapas del proceso de creación de normas.

Así las cosas, el presente juicio resulta improcedente con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, respecto de las autoridades **Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación**, pues la parte quejosa no hace valer ningún vicio de inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado que derive del refrendo o publicación de la citada legislación, en el cual participaron dichas autoridades. Ante ello, resulta procedente sobreseer en el juicio de conformidad con el artículo 63, fracción V, de la Ley de la Materia.

## **SEXTO. Causas de improcedencia ineficaces.**

### **I. Imposibilidad de materializar los efectos del fallo protector (relatividad de las sentencias de amparo).**

La Cámara de Diputados señala que el juicio de amparo es improcedente, porque ante una eventual concesión de amparo sería

---

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 260. Registro electrónico 191452.

<sup>5</sup> Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

(...)

III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomienda su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;

(...)





imposible dar efectos restitutorios a la protección constitucional por lo que se actualiza una causa de improcedencia con fundamento en el artículo 61, fracción XIII, en relación con el diverso 77, ambos de la Ley de Amparo; y, en íntima relación con ello dice que en caso de restituir el goce del derecho violado se provocaría una fractura al principio de relatividad de las sentencias de amparo previsto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, al imprimir efectos generales a la sentencia ante una eventual concesión que trasciendan de la esfera jurídica de la parte amparista.

Es ineficaz el planteamiento de improcedencia expuesto.

De conformidad con el artículo 78 de la Ley de Amparo, cuando en el juicio de amparo se reclaman normas generales, como en el caso concreto, la protección constitucional implica la inaplicación en la esfera jurídica del quejoso de la norma declarada inconstitucional, así como de aquellas cuya validez dependa de la norma o normas invalidadas; y en su caso, los órganos de amparo tienen la facultad de especificar medidas adicionales para restablecer el goce del derecho violado<sup>6</sup>, en el entendido que es posible que dichas reparaciones beneficien exclusivamente a la parte quejosa.

Luego, es claro que la Ley de Amparo sí prevé un remedio efectivo para lograr la restitución de los derechos violados cuando se impugna en el juicio de amparo una norma general, de ahí que lo dicho por la autoridad responsable en el sentido de que sería imposible dar efectos restitutorios a la protección constitucional resulte inexacto.

Finalmente cabe señalar que, al margen de los efectos solicitados por las partes en el juicio de amparo, el Juez Constitucional debe imprimir en la sentencia los efectos que sean congruentes a las violaciones declaradas y conforme a las reglas, principios legales y constitucionales que rigen el juicio de derechos fundamentales, pues para fijar los efectos del fallo

<sup>6</sup> Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado.

protector los órganos de amparo deben actuar de manera oficiosa, sin que lo alegado por el peticionario condicione al juzgador a esos efectos.

Resulta aplicable por las razones que la informan la jurisprudencia 1a./J. 4/2012 (9a.) emitida por la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, de rubro y texto siguientes:

**“EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el principio de congruencia externa de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y la contestación formuladas por las partes, de manera que su transgresión se presenta cuando la parte dispositiva de la sentencia no guarda relación con la pretensión de las partes, concediendo o negando lo que no fue solicitado. Ahora bien, si en una sentencia que concede el amparo se precisan efectos que no son consecuencia directa de la ineficacia de la ley declarada inconstitucional, se está ante una incongruencia externa, toda vez que los efectos del amparo tienen estrecha vinculación con el acto reclamado, y según su naturaleza, ya sea de carácter positivo o negativo, se precisarán los alcances de la sentencia protectora, con el fin de restituir al agraviado en el goce de sus garantías individuales violadas, por lo que los efectos del amparo son una consecuencia del pronunciamiento de inconstitucionalidad, y su determinación depende de la naturaleza del acto reclamado, o de la interpretación y alcance de la norma declarada inconstitucional, según se trate. **En esas condiciones, como el dictado de las sentencias de amparo y su correcta formulación es una cuestión de orden público, ante la incongruencia de los efectos precisados por el juzgador de primer grado, en relación con la pretensión del quejoso, según la naturaleza del acto reclamado y en atención, en su caso, a la interpretación de la norma declarada inconstitucional, debe prevalecer el sentido general de la parte considerativa, a fin de que los derechos, obligaciones o facultades de cualquiera de las partes, se limiten al verdadero alcance de la ejecutoria, sin incluir beneficios o prerrogativas que no sean consecuencia directa de la ineficiencia del acto declarado inconstitucional; de ahí que el tribunal revisor debe corregir de oficio la incongruencia de que se trate aunque no exista agravio al respecto<sup>7</sup>.**”

## II. Interés jurídico y/o legítimo.

Las responsables alegan que en el presente caso se actualiza la causa de improcedencia consistente en la falta de interés jurídico o legítimo de la parte quejosa, porque la ley reclamada no causa perjuicio con su entrada en vigor.

Las autoridades señalan que para impugnar la ley se requiere de un acto de aplicación de la misma, en razón a que su vigencia por sí misma no

<sup>7</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, p. 383. Registro electrónico 160315.



...ta ni incide en los derechos subjetivos o intereses legítimos de quien solicita el amparo.

En las siguientes líneas se examinará la causal de improcedencia formulada, a partir de la evolución del entendimiento del interés jurídico y legítimo para la procedencia del juicio de amparo.

**A. El interés jurídico y legítimo como intereses tutelados por el ordenamiento jurídico.**

Desde 1917 y durante la vigencia de la Ley de Amparo anterior, se había realizado una interpretación constante respecto del interés jurídico al identificarlo con un perjuicio directo en la esfera jurídica del quejoso a partir de la titularidad de un derecho público subjetivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al interpretar la Ley de Amparo abrogada sostuvo que dicho interés podía identificarse con lo que se conoce como "derecho subjetivo", es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún sujeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad.

Es decir, para que existiera interés jurídico era requisito *sine qua non* que existiera un derecho reconocido por la ley o por la Constitución (derecho subjetivo público), entendido como facultad o potestad de exigencia del individuo frente al Estado previsto en la norma objetiva del derecho.

Dicho interés se contraponía a la noción de "interés simple" y a la de "mera facultad", pues el derecho subjetivo está presente siempre que confluyan dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, obligación que puede recaer en un particular (en ese caso se habla de derecho subjetivo privado) o un órgano del Estado (caso en el cual se habla de derecho subjetivo público).

Luego de la reforma del artículo 107 constitucional de 6 de junio de

2011, el concepto de interés jurídico fue complementado con el de “interés legítimo”<sup>8</sup>, el cual se reguló en los artículos 5 y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo en los siguientes términos:

**“Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

*I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*

**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

(...)

*XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;”*

El interés legítimo puede identificarse como aquel interés cualificado para cuestionar la validez de los actos de autoridad, el cual proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo o colectivo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto al orden jurídico<sup>9</sup>.

Mediante dicha institución procesal se faculta a todas aquellas personas que, sin ser titulares del derecho directamente lesionado por un acto de autoridad, es decir, sin ser titulares de un derecho subjetivo público, tienen, sin embargo, un interés especial y justificado en que la violación del derecho o libertad sea reparada.

Las características que permiten identificar al interés legítimo, de acuerdo a las consideraciones vertidas en las sesiones de 3 y 5 de junio de 2013 por el Pleno de la SCJN, en la contradicción de tesis 111/2013, son las siguientes:

1) Dicho interés implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso;

---

<sup>8</sup> “Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. (...)”.

<sup>9</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; de Gobernación; de Estudios Legislativos del Congreso de la Unión.



2) El vínculo no requiere de la titularidad, ni una facultad conferida expresamente por el ordenamiento jurídico; es decir, la persona con este tipo de interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante;

3) Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero no se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple;

4) La concesión del amparo, cuando se afecte este tipo de interés, se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso; es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro, pero cierto;

5) Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad y;

6) La protección constitucional que llegue a concederse a una persona que es titular de dicho interés puede traducirse en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.

Resulta aplicable la tesis número 1a. XLIII/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la SCJN, del tenor siguiente:

***"INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE".<sup>10</sup>***

En aplicación de la fórmula abstracta diseñada en la jurisprudencia de la SCJN, este Juzgador ha encontrado que del análisis de diversos expedientes sobre el tema, el interés legítimo se actualiza cuando meros en los siguientes supuestos:

<sup>10</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XVII, febrero de 2013, tomo 1.

**1. Afectación colateral o interés jurídico indirecto:** El interés legítimo se actualiza cuando el acto, la omisión o la norma más allá de que afecte a sujetos titulares de un derecho subjetivo público (interés jurídico) también afecta a terceros con derechos subjetivos diversos de manera colateral (interés jurídico indirecto o interés jurídico colateral), como por ejemplo la orden de bloqueo de un sitio de internet (que afecta a su titular pero también a posibles usuarios o titulares de derechos contenidos en la página web respectiva)<sup>11</sup>, o bien la clausura de un establecimiento mercantil que afecta tanto al propietario o titular de la licencia de funcionamiento (interés jurídico) como también a los trabajadores respectivos (interés legítimo o interés jurídico indirecto)<sup>12</sup>.

Dicho interés legítimo se ha reconocido, por ejemplo, en el Amparo en Revisión 216/2014 en que la Primera Sala de la SCJN determinó que a través del interés legítimo una persona no destinataria de una norma legal puede impugnarla en su calidad de tercero, siempre y cuando la afectación colateral alegada no sea hipotética, conjetural o abstracta:

***“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA.”***<sup>13</sup>

**2. Interés legítimo de la parte quejosa para obtener una sentencia de fondo que defina si la pretensión del sujeto entra o no en el ámbito de protección del derecho fundamental que estima violado.** El interés legítimo se actualiza cuando el quejoso, a partir de su especial posición frente a los actos, omisiones o normas reclamadas, plantea una pretensión que razonablemente le permite obtener una sentencia de fondo en la que se defina si cae o no dentro de la protección de los derechos fundamentales que formula en su demanda, cuyo ámbito de tutela es indeterminado, so pena de que una resolución de sobreseimiento (por falta de interés jurídico o legítimo) lo deje en estado de indefensión y se genere una violación al derecho de acceso a la justicia (petición de principio)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Reconocido por este Juzgador en el juicio de Amparo Indirecto 1612/2015.

<sup>12</sup> Interés reconocido por este Juzgador en el juicio de Amparo Indirecto 822/2014.

<sup>13</sup> Época: Décima Época. Registro: 2009198. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 1a. CLXXXII/2015 (10a.). Página: 445.

<sup>14</sup> Al respecto resulta relevante el siguiente criterio: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DARSE OPORTUNIDAD AL ACTOR DE DEMOSTRAR EL INTERÉS LEGÍTIMO QUE LE ASISTE PARA ACUDIR A ESTA VÍA Y SÓLO DECRETARSE EL SOBRESEIMIENTO ANTE SU FALTA, CUANDO LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN RESULTE



Es decir, cuando para definir si se actualiza o no el interés jurídico o legítimo del quejoso debe resolverse en forma previa sobre el alcance del derecho fundamental que se estima violado con el objeto de determinar si el quejoso entra o no en su ámbito de protección, de manera que el Juzgador no debe desechar o sobreseer en el juicio cuando la definición de si existe o no interés legítimo requiera como presupuesto resolver expresa o implícitamente un aspecto central del fondo del asunto.

Sirve de apoyo, la tesis siguiente:

**"AMPARO, INTERES JURÍDICO PARA LA PROCEDENCIA DEL.** No es de tomarse en consideración la alegación de improcedencia en el sentido de que la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, exige para la procedencia del juicio constitucional que el quejoso tenga interés jurídico de posible afectación con el acto reclamado, porque el inferior, con criterio legal, resolvió que esa causa de improcedencia se relaciona con el fondo del asunto y no puede fundar el sobreseimiento, porque el interés al que quiere referirse la fracción VI mencionada, es aquel que existe antes de operarse el acto que se juzga violatorio de garantías individuales y no el que surge como resultado del propio acto, por lo que si en el caso, éste se inició con el levantamiento de las actas que constituyen los hechos fundatorios de la declaración de caducidad, y la quejosa reclama precisamente la irregularidad de ellos, por no haberse concedido oportunidad de defensa, resulta que no es posible aceptar a priori, el estado de cosas que se juzga violatorio de garantías individuales, para sobreseer por inafectación de intereses jurídicos, sino que es indispensable examinar si esos actos deben considerarse jurídicamente válidos por cuanto no entrañan violación constitucional alguna, lo cual lleva necesariamente al estudio del fondo del amparo."<sup>15</sup>

Esta modalidad del interés jurídico o legítimo se presenta, por ejemplo, en el caso de los quejosos que presentaron amparo frente a las leyes que prohíben o regulan en forma indeterminada el matrimonio entre personas del mismo sexo. Lógicamente la ley aplicable no prevé el derecho subjetivo público de los quejosos a contraer matrimonio en cuanto personas del mismo sexo, ese es el fondo del asunto. Para definir si se actualiza o no el interés jurídico o legítimo del quejoso debe resolverse en forma previa sobre el alcance del derecho fundamental (derecho a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la vida privada y familiar, etcétera) que se estima violado, con el objeto de determinar si el quejoso entra o no en su ámbito de protección.

TAN EVIDENTE QUE SEA INNECESARIO RELACIONARLA CON EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO". Época: Novena Época. Registro: 173344. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Febrero de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. LXV/2007. Página: 1395.

<sup>15</sup> Tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 3153 del tomo LXXVIII, del Semanario Judicial de la Federación. De la Quinta Época.

En efecto, cuando es la ley reclamada la que niega el derecho subjetivo público que forma parte de la pretensión del quejoso, el juzgador no debe acudir a la misma ley a buscar ese derecho subjetivo público (interés jurídico) que nunca encontrará, pues precisamente la demanda de fondo del promovente es que la ley reclamada es inconstitucional por negar ese derecho subjetivo que en su opinión debe corresponderle a la luz de los derechos fundamentales que estima violados.

**3. Afectación previsible, potencial o inminente del acto, omisión o norma reclamada.** El interés legítimo se actualiza si del análisis de la demanda, anexos y pruebas es razonable considerar que la norma reclamada (desde su entrada en vigor) genera una afectación previsible que incide potencialmente en la esfera jurídica del quejoso de manera directa o indirecta, de forma que para la procedencia del juicio sólo se requiere acreditar el carácter de destinatario o sujeto afectable por los actos reclamados, en atención a la existencia de indicios razonables que permiten establecer en forma anticipada la incidencia de aquéllos sobre la esfera jurídica del promovente.

En este supuesto si el Juzgador desecha o sobresee en el juicio y hace esperar al promovente a que demuestre el perjuicio individualizado, ello implicaría obligar al particular en forma injustificada a que soporte una privación, molestia o restricción incluso irreparable o consumable en su esfera jurídica, que pudo haberse evitado mediante la promoción oportuna del juicio de amparo.

Dentro de esta categoría, podemos encontrar los diversos ejemplos que reflejan el “nuevo” entendimiento o más bien la comprensión integral del concepto de leyes autoaplicativas reconocido por la SCJN en su jurisprudencia.

Tras algunas manifestaciones de dicho entendimiento desde la Octava Época, la Segunda Sala de la SCJN en la Novena Época y desde la vigencia de la anterior Ley de Amparo (2003) ha venido ampliando el concepto de las normas autoaplicativas.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por ejemplo, la SCJN ha determinado en su jurisprudencia obligatoria, en relación a una reforma al Código Administrativo del Estado de México que impedía que los notarios del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) realizaran escrituras públicas y otras actuaciones en relación con inmuebles que se encuentran en el Estado de México, **podían ser impugnadas por dichos fedatarios públicos sin necesidad de acto de aplicación alguno para que se actualizara la individualización de dicha normatividad** (es decir, sin que el notario de la ahora Ciudad de México tuviera que demostrar en juicio que había realizado o que había dejado de realizar alguna actuación en relación con bienes ubicados en diversa entidad federativa)<sup>16</sup>.

Asimismo la SCJN en jurisprudencia obligatoria, aplicando el mismo criterio, al resolver lo relativo a la constitucionalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor (2005) interpretó que las normas reclamadas resultaban de carácter autoaplicativo, por establecer una serie de disposiciones tendentes a regular, entre otros aspectos, los contratos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido. Al respecto, el Alto Tribunal estableció que para impugnar esa clase de normas jurídicas a través del juicio de amparo **bastaba con que una persona demostrara la calidad de proveedor y que se dedicaba a las indicadas actividades para evidenciar que se encontraba obligada automáticamente desde su vigencia, con lo cual se consideró innecesario acreditar ante el a quo la celebración de los contratos de esa índole**, tendentes a demostrar la ejecución concreta de la legislación en perjuicio de los quejosos (proveedores)<sup>17</sup>.

Igualmente, el Pleno de la SCJN, tratándose de sistemas normativos complejos (compuestos por normas heteroaplicativas y autoaplicativas) **ha autorizado a sus destinatarios a reclamar en amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que eventualmente se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor**, siendo innecesario

<sup>16</sup> "NOTARIOS PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL. LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A QUE LA PROTOCOLIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE DETERMINADOS ACTOS JURÍDICOS DEBEN LLEVARSE A CABO POR NOTARIOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO, SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA PARA AQUELLOS FEDATARIOS." (Época: Novena Época. Registro: 183491. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Agosto de 2003. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 62/2003- Página: 236).

<sup>17</sup> "PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LOS ARTÍCULOS 73, 73 BIS, 73 TER, 75, 86, PÁRRAFO TERCERO Y 87 DE LA LEY RELATIVA (REFORMADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 4 DE FEBRERO DE 2004), SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA" ( (Ncvena Época. Registro: 177513. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Agosto de 2005. Materia(s): Administrativa. Tesis: P./J. 70/2005. Página: 12).

para ello que el justiciable demuestre que se encuentra en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que para la impugnación de la legislación **no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio.**<sup>18</sup>

Así también, con motivo de la vigente Ley de Amparo que incorporó el interés legítimo, la Primera Sala de la SCJN ha resuelto que diversos quejosos cuentan con dicho interés para reclamar en amparo la estigmatización legal de una norma discriminatoria a pesar de que no exista un acto de aplicación en su contra (norma autoaplicativa).<sup>19</sup>

En ese sentido, por ejemplo, este Juzgador –en el juicio de Amparo Indirecto 926/2013- ha reconocido, **sin un acto de aplicación**, el interés legítimo de los notarios para reclamar normas legales que prevén como sanción la pérdida de dicho carácter ante una infracción prevista en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (por ser dicha materia competencia de las autoridades locales), y en el juicio de Amparo Indirecto 877/2013 se reconoció interés legítimo a la organización Greenpeace para reclamar **–sin acto de aplicación–** la norma legal que restringe la legitimación activa a asociaciones civiles por generar efectos disuasivos para reclamar daños ambientales previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

En suma, de la sistematización de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Pleno de la SCJN sobre dicho tema, es posible establecer que en cualquiera de los siguientes supuestos, estamos en presencia de interés legítimo en relación a los actos, omisiones, normas o leyes autoaplicativas:

a) Cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde su entrada en vigor, produce efectos vinculantes y genera obligaciones

<sup>18</sup> "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RESPECTIVA Y SU REGLAMENTO CONTIENEN UN SISTEMA NORMATIVO DESTINADO A REGULAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO EN LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR." (Décima Época. Registro: 160510. Pleno. Tesis: P. LXIV/2011. Amparo en revisión 96/2009. Técnica Alimenticia con Sabor, S.A. de C.V. 15 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarías: Fabiana Estrada Tena, Paula María García Villegas Sánchez Cordero y Francisca María Pou Giménez).

<sup>19</sup> "ESTIGMATIZACIÓN LEGAL. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO PARA COMBATIR LA PARTE VALORATIVA DE UNA LEY Y EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN. (Amparo en revisión 152/2013". Décima Época. Registro: 2006960. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Julio de 2014, Tomo I Materia(s): Común. Tesis: 1a. CCLXXXIV/2014 (10a.). Página: 144).



concretas de manera incondicionada para quienes se ubican en la hipótesis legal, es decir, sin que para ello resulte necesario la emisión de acto de autoridad alguno.

b) Tratándose de un sistema normativo complejo, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura, siendo que, si éste radica en una vinculación de los justiciables al acatamiento del cuerpo legal sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es impugnabile desde su entrada en vigor.

c) Cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde el inicio de su vigencia, y en automático, incorpora obligaciones o desincorpora derechos de la esfera jurídica de una categoría de sujetos claramente identificable, colocándolos dentro de un nuevo contexto normativo, transformando substancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado, con independencia de que al momento de la presentación de la demanda no exista una ejecución concreta de la ley respectiva.

d) El interés legítimo también se actualiza si del análisis de la demanda, anexos y pruebas es razonable considerar que norma reclamada (desde su entrada en vigor) genera una afectación previsible que incide potencialmente en la esfera jurídica del quejoso de manera directa o indirecta, de forma que para la procedencia del juicio sólo se requiere acreditar el carácter de destinatario o sujeto afectable por los actos reclamados, en atención a la existencia de indicios razonables que permiten establecer en forma anticipada la incidencia de aquéllos sobre la esfera jurídica del promovente; lo contrario implicaría obligar al particular en forma injustificada a que soporte una privación, molestia o restricción incluso irreparable o consumable en su esfera jurídica, que pudo haberse evitado mediante la promoción oportuna del juicio de amparo.

**4. Interés de asociaciones civiles para defender derechos relacionados con su objeto social.** El interés legítimo individual y colectivo se actualiza cuando las asociaciones civiles protegen un interés colectivo relacionado con su objeto social.

En este supuesto, se reconoce interés legítimo a las asociaciones civiles ante actos de autoridad, omisiones y leyes que si bien no afectan directamente la esfera jurídica de la asociación civil, lo cierto es que afectan o restringen un derecho fundamental que ésta tiene por objeto proteger, tal como se desprenda de su objeto social.

Este Juzgador ha encontrado que del derecho fundamental de asociación dimana el derecho de las asociaciones civiles a ejercer su finalidad y objeto, siempre que sea lícito, sin intromisiones estatales injustificadas.

Debe destacarse que las asociaciones civiles son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 constitucional que implica la facultad de dichas personas jurídicas de acudir a los órganos jurisdiccionales y administrativos a defender los derechos que les son inherentes y el ejercicio de sus fines y objetivos para los cuales fueron creadas.

Derivado de lo anterior, es dable concluir que las personas jurídicas – asociaciones civiles- que se hayan constituido con el fin de salvaguardar y proteger determinados derechos tienen a su vez, el derecho de acudir ante los órganos jurisdiccionales, incluso, a través del juicio de amparo, para hacer efectiva la consecución del objeto por el cual fueron creadas.

Así por ejemplo, la SCJN ha reconocido interés legítimo a las asociaciones civiles en cuyo objeto social se encuentra la promoción de la educación para reclamar omisiones de las autoridades para fiscalizar el adecuado ejercicio del presupuesto en materia de educación<sup>20</sup>, y este Juzgador ha reconocido asimismo a las asociaciones que tienen por objeto la protección de la salud de los consumidores para reclamar actuaciones de las autoridades administrativas que inciden en la publicidad de la información calórica de bienes y productos<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> En el juicio de Amparo Indirecto 1440/2015.





**B. Criterios de identificación de las llamadas “leyes autoaplicativas”, para la procedencia del juicio de amparo.**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En relación con lo expuesto, con la lectura del artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo<sup>22</sup> es posible advertir que el legislador federal estimó que las normas generales, según su naturaleza, son susceptibles de invadir la esfera jurídica de las personas desde su entrada en vigor, o bien, a partir del primer acto de aplicación.

Así, la interpretación de tal precepto contenida en la jurisprudencia P./J. 55/97 de la integración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la novena época, reconoce la existencia de normas autoaplicativas y heteroaplicativas.

Así, el tema relativo a la definición de las denominadas “leyes autoaplicativas y heteroaplicativas” guarda una relación estrecha, desde luego, con la procedencia del juicio de amparo y, por ende, con el mayor o el menor grado de acceso a la justicia constitucional que tienen los gobernados para la defensa de sus derechos fundamentales.

Al respecto, cabe recordar que las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera restrictiva, por un lado, porque constituyen reglas de excepción a la regla general de procedencia del juicio de amparo; por otro lado, porque de esa manera es posible que sea efectiva la salvaguarda de la Constitución y de los derechos fundamentales a través de dicho proceso judicial, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el artículo 61 de la Ley de Amparo, el Juez deba acoger la que evite dejar en estado de indefensión al promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

A partir de esa premisa, la SCJN ha ido promoviendo una mayor apertura y accesibilidad del juicio de amparo para los justiciables, a través del constante perfeccionamiento interpretativo, entre otras normas, de las

<sup>22</sup> Artículo 107. El amparo indirecto procede:  
I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

reglas que prevén la oportunidad para combatir las leyes que los quejosos estiman inconstitucionales, lo que puede apreciarse de la lectura que se realice al siguiente criterio:

**“LEYES, AMPARO CONTRA LAS. TERMINO PARA PRESENTAR LA DEMANDA CUANDO LOS ACTOS DE APLICACION ATACAN LA LIBERTAD PERSONAL DEL QUEJOSO.** Es indefinido el término para presentar la demanda de amparo en contra de una ley cuya aplicación ataca la libertad personal del quejoso, de acuerdo con el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo, independientemente de que lo combatido sea la ley y no específicamente los actos que ataquen la libertad, pues éstos pueden reclamarse por ser una consecuencia de la ley inconstitucional. El término para pedir amparo lo estableció el legislador para no afectar la seguridad de las situaciones jurídicas derivadas de un acto de autoridad, pero en el caso del artículo 22, fracción II, primera parte, de la Ley de Amparo, prefirió la protección de la libertad a la satisfacción del interés de seguridad jurídica; si la ley es violatoria de garantías, su aplicación es la concretización de la violación y por tal motivo es indefinido el término para atacar el fundamento que es la ley estimada inconstitucional”<sup>23</sup>.

De esa manera, el Máximo Tribunal del país privilegia las garantías constitucionales de acceso y tutela efectiva (artículos 14, 16 y 17 constitucionales) frente a los tecnicismos formales que tienden a obstaculizar de manera injustificada la procedencia del juicio de garantías, especialmente tratándose de aquellas demandas de las que sea posible advertir la existencia de una verdadera causa y/o conflicto de índole constitucional que resulte imperioso resolver.

Pues bien, en relación con el tema que nos ocupa, es preciso destacar que el concepto “leyes autoaplicativas y heteroaplicativas” se ha ido definiendo paulatinamente a través de múltiples tesis y precedentes judiciales.

Como ya adelantamos, de la sistematización de las jurisprudencias, tesis y precedentes más relevantes sobre el tema, es posible advertir la existencia de los siguientes tres criterios para identificar cuándo estamos en presencia de las denominadas “leyes autoaplicativas”:

**1. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que estamos ante una “ley autoaplicativa”, cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde su entrada en vigor**

<sup>23</sup> No. Registro: 233,887. Tesis aislada. Materia(s): Penal. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 7 Primera Parte. Tesis: Página: 36. Genealogía: Informe 1969, Pleno, página 214.



de manera automática, produce efectos vinculantes y genera obligaciones concretas, en forma incondicionada, es decir, sin que para ello resulte necesario la emisión de acto de autoridad alguno.

La jurisprudencia que contiene dicho criterio, señala:

**“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.** Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento”<sup>24</sup>.

**Ahora bien, las autoridades responsables pasan inadvertido que la tesis jurisprudencial antes transcrita es solamente un eslabón más en la cadena de tesis y precedentes relevantes que se han emitido para definir el concepto de “leyes autoaplicativas y heteroaplicativas”.**

En otras palabras, **la importancia de dicha jurisprudencia no implica que sea la única que deba tomarse en consideración a esos efectos, puesto que una serie de pronunciamientos anteriores y posteriores del Máximo Tribunal del país, también jurisprudenciales (en su mayoría), complementan la definición que se ha ido desarrollando sobre el concepto “leyes autoaplicativas” para la procedencia del juicio de amparo.**

<sup>24</sup> No. Registro: 198,200. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. VI, Julio de 1997. Tesis: P./J. 55/97. Página: 5.

Esa situación revela que las ideas que contiene la tesis jurisprudencial transcrita no deban considerarse conclusivas, sino únicamente como partes y elementos de la paulatina interpretación de los conceptos jurídicos dentro de nuestro sistema jurídico (como sucede con todo precedente y jurisprudencia).

La jurisprudencia ha introducido otros criterios relacionados, pero diferenciables, que complementan aquél que toma como base el concepto “individualización condicionada”, para distinguir cuándo estamos en presencia de las denominadas “leyes autoaplicativas”, mismos que en seguida se precisan:

**2. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que tratándose de un sistema normativo complejo, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura, siendo que, si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del cuerpo legal sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo.**

Dicha noción comenzó a gestarse desde la Octava Época, a través del siguiente criterio del Pleno de la SCJN:

**“AMPARO CONTRA LEYES. LA APLICACION A LA PARTE QUEJOSA DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEMUESTRA SU INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR LOS QUE LE HAN SIDO APLICADOS, ASI COMO AQUELLOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECIFICO DENTRO DEL QUE SE UBICA.** La aplicación a la parte quejosa de determinados preceptos de la ley cuya inconstitucionalidad reclama en el juicio de amparo, demuestra su interés jurídico para combatir tales preceptos, así como aquellos que, por la íntima relación que guardan sus disposiciones, puedan resultarle aplicables como consecuencia, es decir, todos aquellos que regulen el sistema específico dentro del que se ubique. Sin embargo, esto no significa que tenga, necesariamente, interés jurídico para combatir todo el cuerpo legal que contiene los preceptos que le fueron aplicados, pues el mismo puede regular hipótesis diversas, como podrían ser impuestos diferentes o contribuyentes diversos que se rigen por otro sistema, o bien hipótesis excluyentes entre sí, de manera tal que la aplicación de determinados preceptos implique, precisamente, la imposibilidad de aplicación de otros dispositivos del mismo ordenamiento legal”<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> No. Registro: 205,558. Tesis aislada. Materia(s): Común. Octava Época. Instancia: Pleno. Tesis: P. XXXIX/93.  
Página: 23

Asimismo, las jurisprudencias de las cuales puede desprenderse dicho criterio se generaron al resolver lo relativo a la constitucionalidad del Impuesto al Activo (1º de abril de 1992); del Impuesto Sobre la Renta; costo de lo vendido (27 de Marzo 2006); y de la “nueva” Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (19 de junio de 2008), principalmente.

Las tesis jurisprudenciales son del tenor siguiente:

**“ACTIVO. LA LEY QUE ESTABLECE EL IMPUESTO RELATIVO CONTIENE DISPOSICIONES RELACIONADAS ENTRE SÍ, LO QUE DA LUGAR A QUE QUIENES SE ENCUENTRAN EN LOS SUPUESTOS DE SU AUTOAPLICACIÓN, TENGAN INTERÉS JURÍDICO EN RECLAMAR CUALQUIERA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO PREVISTO PARA LA CATEGORÍA DE CONTRIBUYENTE QUE SE DEMOSTRÓ TENER.** Cuando se reclama la inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto al Activo por considerarla autoaplicativa, no es menester que el gobernado se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que la misma contempla en su articulado, sino que basta que se ubique de manera general en la hipótesis de ser contribuyente del impuesto que se regula, para que esté en aptitud legal de combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables según el régimen específico previsto para la categoría de contribuyente que demostró tener, toda vez que por la íntima relación que guardan sus disposiciones, por ese solo hecho, se encuentra obligado a acatar el sistema que establece, desde la iniciación de la vigencia de la ley”<sup>26</sup>.

**“COSTO DE LO VENDIDO. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1º. DE DICIEMBRE DE 2004, QUE ESTABLECEN DICHA DEDUCCIÓN, CONSTITUYEN UN SISTEMA JURÍDICO INTEGRAL DE CARÁCTER AUTOAPLICATIVO, POR LO QUE ES INNECESARIO QUE EL GOBERNADO SE SITÚE EN CADA UNA DE LAS HIPÓTESIS QUE LO CONFORMAN PARA RECLAMARLO EN AMPARO INDIRECTO.** A partir del 1º. de enero de 2005 los contribuyentes personas morales que venían deduciendo las compras de mercancías conforme a la legislación vigente hasta el 31 de diciembre de 2004, quedan obligados a acatar las nuevas disposiciones tributarias a fin de deducir el costo de lo vendido, en virtud de que siendo autoaplicativas las normas que cambian el sistema de deducción de compras, al de costo de ventas, este sistema trasciende a las disposiciones que establecen condiciones, requisitos o modalidades tendentes a complementar o desarrollar la deducción. Lo anterior porque cuando se está frente a un sistema complejo derivado de una reforma integral, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura; de ahí que si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo. En ese sentido, se concluye que es innecesario que el gobernado se sitúe en cada una de las hipótesis que conforman el referido sistema para reclamarlo en amparo indirecto, pues basta que demuestre estar ubicado de manera general en la categoría de persona moral contribuyente del impuesto sobre la renta, para que esté en

<sup>26</sup> No. Registro: 192,903. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, Noviembre de 1999. Tesis: P./J. 121/99. Página: 14.<sup>26</sup>

*aptitud de impugnar los preceptos que puedan serle aplicables de la nueva deducción de costo de ventas<sup>27</sup>.*

Como se ha dicho, junto con esas tesis jurisprudenciales, en una serie de Amparos en Revisión<sup>28</sup>, el Alto Tribunal interpretó que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es autcaplicativa, a partir del criterio de identificación antes expuesto.

En efecto, el Pleno del Máximo Tribunal del país resolvió, en lo conducente, lo siguiente:

*"(...) Naturaleza de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor. Previo al examen de los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa, este Alto Tribunal estima necesario precisar que la ley en comento se integra por disposiciones tanto de naturaleza autoaplicativa como heteropaplicativa; sin embargo, no debe soslayarse que en su conjunto conforman un sistema en tanto regulan los aspectos relativos al financiamiento y otorgamiento de las prestaciones que comprende el nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, así como a la conservación y transferencia de los derechos respectivos.*

*En tal sentido (...), este Tribunal Pleno considera que para efectos de la procedencia del juicio de amparo, debe estimarse que las disposiciones que integran la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conforman un sistema y que como tal, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad (...)*

*Por tal motivo, si bien conforme a la técnica que rige el juicio de amparo, tratándose de normas heteropaplicativas se requiere la demostración de un acto concreto de aplicación en perjuicio del quejoso para la procedencia del juicio de garantías, lo cierto es que por las razones antes apuntadas, en el presente caso no opera la citada regla y, por ende, lo procedente es revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida respecto de los artículos 63, 71, 95, 106, 110, 149, 170, 171, 204, 210, 220, 222, 225, 226, 234, 239 y 247 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, sin que obste a lo anterior, el hecho de que algunos de esos numerales se dirijan a las dependencias y entidades, así como a los diversos órganos de gobierno del Instituto, pues como ya quedó apuntado, las disposiciones que integran la ley en comento conforman un sistema y como tal debe ser analizado en su integridad (...)"*

### **3. El Pleno y las Salas de la SCJN han establecido que estamos ante una ley autoaplicativa si del análisis de la demanda, anexos y**

<sup>27</sup> No. Registro: 174,752. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Julio de 2006. Tesis: P./J. 90/2006. Página: 6.

<sup>28</sup> Amparo en revisión 220/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Amparo en revisión 218/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Amparo en revisión 219/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Amparo en revisión 221/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Amparo en revisión 229/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Los Secretarios de Estudio y Cuenta que conformaron la comisión para realizar los proyectos de dichos asuntos son: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.



pruebas es razonable considerar que la norma reclamada desde su entrada en vigor genera una afectación previsible que incide potencialmente en la esfera jurídica del quejoso de manera directa o indirecta, de forma que para la procedencia del juicio sólo se requiere acreditar el carácter de destinatario o sujeto afectable por los actos reclamados, en atención a la existencia de indicios razonables que permiten establecer en forma anticipada la incidencia de aquéllos sobre la esfera jurídica del promovente.

Como ya mencionamos, en este supuesto, si el Juzgador desecha o sobresee en el juicio y hace esperar al promovente a que demuestre el perjuicio individualizado, ello implicaría obligar al particular en forma injustificada a que soporte una privación, molestia o restricción incluso irreparable o consumable en su esfera jurídica, que pudo haberse evitado mediante la promoción oportuna del juicio de amparo.

Dentro de esta categoría, podemos encontrar los diversos ejemplos que reflejan el "nuevo" entendimiento o más bien la comprensión integral del concepto de leyes autoaplicativas reconocido por la SCJN en su jurisprudencia.

Dicho criterio fue emitido por el Pleno de nuestro Máximo Tribunal al resolver los juicios de amparo indirecto en revisión 96/2009 y 123/2009. Tales procesos constitucionales tuvieron como objeto llevar a cabo un análisis de regularidad constitucional del sistema normativo destinado a regular el consumo de productos derivados del tabaco en los establecimientos mercantiles previsto en la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y su reglamento.

En tales precedentes el Pleno de la SCJN reiteró que tratándose de sistemas normativos complejos (compuestos por normas heteroaplicativas y autoaplicativas), sus destinatarios pueden reclamar en el juicio de amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que eventualmente se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor, siendo innecesario para ello que el justiciable demuestre que se encuentra en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que para la impugnación

de la legislación no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio, pues ello generaría la carga para el gobernado de promover una diversidad de juicios de amparo conforme se vayan actualizando los distintos supuestos previstos por la norma, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes estimadas inconstitucionales

De los precedentes apuntados derivó la tesis aislada Tesis: P. LXIV/2011.de rubro y texto siguientes:

**“PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RESPECTIVA Y SU REGLAMENTO CONTIENEN UN SISTEMA NORMATIVO DESTINADO A REGULAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO EN LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de sistemas normativos complejos es innecesario que el gobernado se sitúe en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio. Así, por una parte, de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y su Reglamento deriva un sistema normativo en virtud del cual los titulares de establecimientos mercantiles en la entidad deben hacer cumplir la prohibición de fumar en espacios cerrados y, por la otra, las diversas categorías de sujetos contempladas por la Ley están vinculadas a respetar las distintas prohibiciones de fumar, sin que para ello medie condición alguna, lo que autoriza a sus destinatarios a impugnar en amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que eventualmente se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor. Esto es así, pues si bien algunas de las obligaciones que conforman el sistema son autoaplicativas, otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto, por lo que una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen al ordenamiento generaría la carga para el gobernado de promover una diversidad de juicios de amparo conforme se vayan actualizando los distintos supuestos previstos por la norma, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes estimadas inconstitucionales”<sup>29</sup>.**

Junto con los criterios antes mencionados, coexiste un cuarto criterio de identificación de las “leyes autoaplicativas”, de acuerdo a lo siguiente:

**4. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que una ley es autoaplicativa cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde el inicio de su vigencia, coloca a una categoría de sujetos, claramente identificable, dentro de un nuevo**

<sup>29</sup> Tesis aislada P. LXIV/2011 (9a.), Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 553. Registro electrónico 160510.



**Contexto normativo, transformando substancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado.**

En tal sentido, el Tribunal Pleno, al resolver lo relativo a la constitucionalidad del Impuesto Sustitutivo de Crédito al Salario (22 de abril de 2003), interpretó que es autoaplicativo dicho tributo, puesto que **con su sola entrada en vigor afecta la esfera jurídica de los patrones, pues los vincula al cumplimiento de una obligación, como es la de pagar el impuesto**; con lo cual se dejó claro que, para la procedencia del juicio de amparo, resultaba innecesario demostrar ante el A quo la realización, concreta, de una erogación por la prestación de un servicio personal subordinado, que es el hecho imponible del tributo. La tesis jurisprudencial dice lo siguiente:

**"IMPUESTO SUSTITUTIVO DEL CRÉDITO AL SALARIO. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, ES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.** El precepto citado establece, por una parte, que están obligados al pago del impuesto sustitutivo del crédito al salario las personas físicas o morales que realicen erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado en territorio nacional, con la aplicación de la tasa del 3% al total de dichas erogaciones y, por otra, que podrán optar por no pagar ese gravamen, siempre y cuando no disminuyan del impuesto sobre la renta a su cargo o del retenido a terceros, las cantidades que por concepto de crédito al salario entreguen a sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en los artículos 115, 116, 118 y 119 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En ese sentido, el referido artículo tercero transitorio constituye una norma de naturaleza autoaplicativa, ya que con su sola entrada en vigor afecta la esfera jurídica de los patrones, pues los vincula al cumplimiento de una obligación, como es la de pagar el impuesto, o bien, a optar por absorber las cantidades que entregaron en efectivo a sus trabajadores por concepto del crédito al salario"<sup>30</sup>.

En un diverso asunto, como ya mencionamos, la SCJN, aplicando ese mismo criterio, al resolver lo relativo a la constitucionalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor (14 de junio de 2005), interpretó que las normas reclamadas resultaban de carácter autoaplicativo, por establecer una serie de disposiciones tendentes a regular, entre otros aspectos, los contratos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido.

Al respecto el Alto Tribunal interpretó que para impugnar esa clase de normas jurídicas a través del juicio de amparo **basta que una persona**

<sup>30</sup> (No. Registro: 184,317. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Ncvna Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVII, Mayo de 2003. Tesis: P./J. 9/2003. Página: 74).

demuestre la calidad de proveedor y que se dedica a las indicadas actividades para evidenciar que se encuentra obligada automáticamente desde su vigencia, con lo cual se consideró innecesario acreditar ante el A quo la celebración de los contratos de esa índole, tendentes a probar una aplicación concreta de la legislación en perjuicio de los quejosos (proveedores).

La jurisprudencia establece lo siguiente:

**“PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LOS ARTÍCULOS 73, 73 BIS, 73 TER, 75, 86, PÁRRAFO TERCERO Y 87 DE LA LEY RELATIVA (REFORMADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 4 DE FEBRERO DE 2004), SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.** El primero de los señalados preceptos precisa que la citada Ley es aplicable a los actos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido por parte de los proveedores que realicen tales actividades; también establece la obligación de inscribir ante la Procuraduría Federal del Consumidor los contratos de adhesión correspondientes que deberán contener los requisitos mínimos establecidos en los artículos 73 TER y 75; este último artículo, entre otras cosas, determina que los proveedores no podrán recibir pago alguno hasta que conste por escrito la relación contractual, excepto en gastos de investigación. En otro orden, el numeral 73 BIS fija la obligación a cargo del proveedor de informar al consumidor sobre la situación jurídica y técnica del inmueble objeto del contrato. Por su parte, el párrafo tercero del artículo 86 precisa que los contratos de adhesión en general, deben contener cláusula en la que se determine que la Procuraduría Federal del Consumidor será competente en vía administrativa para resolver cualquier conflicto que se presente sobre su interpretación o cumplimiento, así como el número de registro otorgado por aquélla. Finalmente, el artículo 87 señala el procedimiento para el registro de los contratos de adhesión ante la Procuraduría Federal del Consumidor y precisa como sanción en caso de omisión de su registro, el cese de efectos contra el consumidor. Por tanto, los referidos preceptos constituyen normas de naturaleza autoaplicativa, ya que para que se actualice el supuesto de hecho contenido en ellas, basta que una persona tenga la calidad de proveedor y se dedique a las indicadas actividades para que se encuentre obligada automáticamente desde su vigencia”<sup>31</sup>.

En suma, de la sistematización de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre dicho tema, es posible establecer que, en cualquiera de los siguientes supuestos, estamos ante la presencia de leyes autoaplicativas:

1. Cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde su entrada en vigor y de manera automática, produce efectos vinculantes y genera obligaciones concretas de manera incondicionada, es decir, sin que para ello resulte necesario la emisión de acto de autoridad alguno.

<sup>31</sup> No. Registro: 177,513. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Agosto de 2005. Tesis: P./J. 70/2005. Página: 12.



2. Tratándose de un sistema normativo complejo, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura, siendo que, si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del cuerpo legal sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo.

3. Estamos ante una ley autoaplicativa si del análisis de la demanda, anexos y pruebas es razonable considerar que la norma reclamada desde su entrada en vigor genera una afectación previsible que incide potencialmente en la esfera jurídica del quejoso de manera directa o indirecta, de forma que para la procedencia del juicio sólo se requiere acreditar el carácter de destinatario o sujeto afectable por los actos reclamados, en atención a la existencia de indicios razonables que permiten establecer en forma anticipada la incidencia de aquéllos sobre la esfera jurídica del promovente, a fin de evitar que la aplicación genere un perjuicio irreparable o consumable en la esfera jurídica del justiciable.

4. Cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde el inicio de su vigencia, coloca a una categoría de sujetos, claramente identificable, dentro de un nuevo contexto normativo, transformando substancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado.

### **C. Las implicaciones de la Ley de Seguridad Interior.**

Con el fin de descifrar si la Ley de Seguridad Interior incide en los intereses jurídicos o legítimos de la parte quejosa desde su entrada en vigor, a continuación se analizan las principales implicaciones del sistema normativo impugnado.

Una de las características principales de la Ley de Seguridad Interior es que dentro de las autoridades federales se incluye a las Fuerzas Armadas, a quienes se les faculta expresamente para intervenir en el combate a las diversas amenazas y riesgos de seguridad interior que pudieran existir.

Es decir, la legislación desde su entrada en vigor otorga una serie de competencias novedosas a las Fuerzas Armadas para actuar en tareas de seguridad interior, pues tales competencias no se establecían en alguna otra norma legislativa.

La Ley de Seguridad Interior contempla tres diversas formas de intervención de las autoridades federales, **con inclusión de las Fuerzas Armadas**, para hacer frente a las amenazas o riesgos de seguridad interior en tiempos de paz:

**1. Participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interior en tiempos de paz mediante la emisión de la Declaratoria de Seguridad Interior del Presidente de la República.**

El artículo 20 de la Ley de Seguridad Interior<sup>32</sup> señala que las Fuerzas Armadas sólo intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate, conforme al procedimiento que se prevé en dicho precepto para emitir la declaratoria respectiva.

En principio, para la emisión de la Declaratoria no es suficiente que se actualice una amenaza de seguridad interior, sino también que acontezca uno de los dos supuestos previstos en el artículo 11 de la Ley de la Materia, a saber que se: *“I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla” o “II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la*

---

<sup>32</sup> Artículo 20. Las Fuerzas Armadas sin perjuicio de las misiones que tienen asignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus Leyes Orgánicas, sólo intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate, conforme al procedimiento siguiente:

I. El Presidente de la República, a propuesta de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que se integren en términos del artículo 21;

II. El Comandante designado en términos de la fracción anterior elaborará el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes;

III. El protocolo contemplará la integración de grupos interinstitucionales, a fin de que cada uno lleve a cabo la misión que se les asigne con base en las atribuciones y responsabilidades que les correspondan, coordinadas por el Comandante, y

IV. Las Fuerzas Armadas actuarán realizando las Acciones de Seguridad Interior previstas en la Declaratoria respectiva.





preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional<sup>33</sup>.

**2. Acciones de seguridad interior con participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, sin necesidad de emitir previamente una Declaratoria Seguridad Interior, ante la orden del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de hacer frente a aquellas amenazas de seguridad interior que representen un grave peligro para las personas o las instituciones fundamentales de gobierno.**

Por su parte, el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior permite que de forma provisional se lleven a cabo acciones de seguridad interior sin necesidad de la emisión de la declaratoria respectiva<sup>34</sup>. Conforme a tal precepto, el Presidente puede ordenar **acciones inmediatas** en materia de seguridad interior a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, **incluidas las Fuerzas Armadas**, con el fin de hacer frente a aquellas amenazas de seguridad interior, siempre que estas amenazas representen un grave peligro para las personas o las instituciones fundamentales de gobierno.

En el entendido de si bien la ley permite que tales acciones de seguridad interior se lleven a cabo sin la necesidad de emitir previamente la declaratoria respectiva para hacer frente a las citadas amenazas, ello sólo de modo transitorio, pues en el citado artículo 16 también se contempla la obligación de que en el menor tiempo posible se emita la respectiva Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior para hacer frente a las citadas amenazas.

<sup>33</sup> 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.

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:

I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o  
II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional.

Aquellas amenazas a la Seguridad Interior que no requieran Declaratoria en términos del presente artículo serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.

<sup>34</sup> 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.

**3. Participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior en tiempos de paz sin necesidad de Declaratoria ni orden del Presidente, en forma permanente, en labores de identificación, prevención y atención de riesgos de seguridad interior, así como respecto a labores de inteligencia en la materia.**

Finalmente, la Ley de Seguridad Interior también señala que **se llevarán acciones de seguridad interior de carácter permanente para hacer frente**, no a las amenazas, sino **a los riesgos de seguridad interior**, es decir, aquellas situaciones que son susceptibles de convertirse en una amenaza de la seguridad interior.

El diverso precepto 26 de la Ley de Seguridad Interior señala, por un lado, que las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas llevarán acciones de seguridad interior, que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos de seguridad interior que se presenten en las diversas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran; y, por otra parte, dispone que tales acciones ***“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”***<sup>35</sup>.

En relación con lo anterior, el artículo 11 de la Ley de la Materia también señala en su párrafo último que **aquellas amenazas a la Seguridad Interior que no requieran Declaratoria por no actualizarse los supuestos del artículo 11** (que se *I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional*), **serán atendidas por las autoridades conforme sus**

<sup>35</sup> Artículo 26. Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos.

Las acciones que se realicen para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso requieran.



**atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.** Es decir, dicho precepto también prevé la posibilidad de que las autoridades lleven a cabo diversos actos con el fin de atender amenazas de seguridad interior, sin necesidad de la declaratoria respectiva.

De las acciones en materia de seguridad interior sin necesidad de declaratoria se establece en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior, en cuanto dispone que: *“las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional”<sup>36</sup>”.*

Además de ello, se contempla como otra acción en materia de seguridad interior, a las **labores de inteligencia** que la legislación autoriza para que sean efectuadas por las fuerzas federales y **Fuerzas Armadas** mediante cualquier método lícito de recolección de información, en términos del artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior.<sup>37</sup>

#### **D. Acreditación del interés jurídico y legítimo de la parte quejosa por la sola entrada en vigor de la Ley de Seguridad Interior reclamada.**

##### **1. La Ley de Seguridad Interior desde su entrada en vigor sujeta a todas las personas dentro del Estado a la autoridad de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz.**

El artículo 129 constitucional prevé que *“[e]n tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”*; mientras que la legislación impugnada desde su entrada en vigor, sin necesidad de condición alguna, faculta a las

<sup>36</sup> 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.

Asimismo, el Consejo de Seguridad Nacional emitirá lineamientos para la participación de las entidades federativas en las Acciones de Seguridad Interior, para la atención eficaz de la Agenda Nacional de Riesgos y, en su caso, para el restablecimiento de la colaboración de las entidades federativas y municipios en las tareas de preservación de la Seguridad Nacional.

<sup>37</sup> Artículo 30. Las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias. Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información.

Toda obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

autoridades militares a **vigilar, identificar, prevenir, recopilar información y atender** riesgos de seguridad interior, **en forma permanente y sin necesidad de declaratoria u orden previa de alguna autoridad**, en términos de los artículos 11, último párrafo y 26 de ley en análisis, mediante acciones **que sean necesarias, pertinentes y eficaces para tal efecto, pues deja al arbitrio de las autoridades federales con inclusión de las Fuerzas Armadas llevar a cabo —sin especificar cuál— toda acción necesaria, eficaz y pertinente en el ámbito de sus competencias, en materia de seguridad interior en territorio civil en tiempos de paz.**

Así, la Ley de Seguridad Interior desde su entrada en vigor faculta a las autoridades federales con inclusión de las Fuerzas Armadas a llevar a cabo **actos de molestia y de privación** en perjuicio de los integrantes de la sociedad, pues en tanto se permite a tales autoridades a **identificar, prevenir, recopilar información y atender en forma permanente y sin necesidad de Declaratoria en los supuestos ya mencionados**, riesgos de seguridad interior mediante acciones de naturaleza discrecional, ahora, tales autoridades también tienen la autorización legal para que dichos actos discrecionales se traduzcan en actos de molestia o de privación en la esfera jurídica de las personas, tales como operativos, retenes, revisiones aleatorias en carreteras o aeropuertos, incluso detenciones y todas las labores de policía propias de la seguridad interior que coexisten con las labores cotidianas de seguridad pública en el ámbito civil.

En efecto, la propia naturaleza de los actos en materia de seguridad interior que se autorizan a las autoridades federales, con inclusión de las Fuerzas Armadas, necesariamente implican algún nivel de contacto con los integrantes de la sociedad, desde la intermediación entre la autoridad de seguridad interior y el individuo, para efectos de vigilancia, investigación, identificación o prevención en la materia, así como actos de privación o molestia como la restricción temporal del ejercicio de la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad; incluso hasta la detención de una persona en aquellos casos en que los actos en materia de seguridad interior den lugar a la identificación de un delito flagrante o derivado de una sospecha objetiva.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Lo anterior, de la misma forma en que las autoridades en materia de seguridad pública realizan actos que implican algún nivel de contacto en la esfera jurídica de las personas en las labores propias de seguridad.

Al respecto, resulta aplicable en lo conducente la tesis aislada 1a. XCIII/2015 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

**"DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES DE CONTACTO ENTRE UNA AUTORIDAD QUE EJERCE FACULTADES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y UNA TERCERA PERSONA.** De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales, si bien todas las personas gozan de los derechos a la libertad personal, a la intimidad, a no ser molestadas en sus posesiones o propiedades y a la libre circulación, como cualquier otro derecho humano, al no ser absolutos, su ejercicio puede ser restringido o limitado con base en criterios de proporcionalidad. En ese sentido, el artículo 16 de la Constitución prevé que para que una persona pueda ser privada de su libertad debe existir una orden de aprehensión o la concurrencia de flagrancia o caso urgente en la comisión de una conducta delictiva; accionar al que el texto constitucional le denomina "detención". Sin embargo, no todo contacto entre una autoridad de seguridad pública y una persona puede catalogarse de esa forma, pues las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican también actos de investigación o prevención del delito. En ese tenor, se pueden distinguir tres niveles de contacto entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona: **a) simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o prevención; b) restricción temporal del ejercicio de un derecho, como pueden ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad, y c) detención en sentido estricto.** El primer nivel de contacto no requiere justificación, ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica, el cual se actualiza, por ejemplo, cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace cierto tipo de preguntas sin ejercer ningún medio coactivo y bajo el supuesto de que dicha persona puede retirarse en cualquier momento. En cambio, la restricción temporal del ejercicio de la libertad surge cuando una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, mismas que pueden derivar en una ausencia de movimiento físico. Esta restricción debe ser excepcional y admitirse únicamente en casos en los que no es posible, por cuestión temporal, conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para ejercer actos de molestia a una persona o a sus posesiones. Para ello, la autoridad deberá acreditar la concurrencia de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta delictiva, la cual variará en cada caso concreto y debe ser acreditable empíricamente. Así, a saber, la autoridad deberá señalar detenidamente cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba en ese momento para suponer razonablemente que la persona en cuestión estaba cometiendo una conducta ilícita o, por el contrario, si el registro o revisión fue autorizado libremente por el posible afectado, entendiéndose que existe consentimiento cuando fue prestado consciente y libremente; es decir, ausente de error, coacción o de un acto de violencia o intimidación por parte de los agentes de policía<sup>38</sup>."

<sup>38</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, p. 1096. Registro electrónico 2008638.

Máxime que el artículo 3 de la Ley de Seguridad Interior<sup>39</sup> señala que en el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior se deben observar las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, lo que evidencia que la ley reclamada inclusive expone potencialmente a todos los integrantes de la sociedad al uso de la fuerza proveniente de las fuerzas armadas.

**Las anteriores afectaciones pueden producirse por virtud de la legislación impugnada respecto de las personas físicas, sin embargo, las personas morales no están exentas de ser afectadas por virtud de los actos que la Ley de Seguridad Interior faculta para llevar a cabo a las autoridades militares. Así por ejemplo, las Fuerzas Armadas pueden afectar mediante actos privativos o de molestia los derechos fundamentales de las personas morales a la propiedad privada, a la inviolabilidad del domicilio, a la libertad de asociación, entre otros que sean inherentes a la estructura propia de las personas jurídicas<sup>40</sup>.**

**2. Derecho subjetivo público o interés constitucional: La Ley de Seguridad Interior desde su vigencia sujeta a todas las personas a la autoridad de las Fuerzas Armadas y, por tanto, restringe con su entrada en vigor el derecho o el interés constitucional de las personas previsto en el artículo 129 constitucional diseñado para garantizar que los ciudadanos no se encuentren sujetos a la jurisdicción o autoridad militar en tiempos de paz.**

El artículo 129 constitucional establece que: “[e]n tiempo de paz, ninguna autoridad militar pued[e] ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

<sup>39</sup> Artículo 3. En el ejercicio de las atribuciones de Seguridad Interior se observarán los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional y los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

<sup>40</sup> Resulta en aplicable en lo conducente la tesis aislada de rubro y texto siguientes: PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE. Si bien el vocablo “persona” contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende a las personas morales, la titularidad de los derechos fundamentales dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, de la función o actividad de aquéllas. En esa medida, el juzgador deberá determinar, en cada caso concreto, si un derecho les corresponde o no pues, si bien existen derechos que sin mayor problema argumentativo pueden atribuírseles, por ejemplo, los de propiedad, de acceso a la justicia o de debido proceso, existen otros que, evidentemente, corresponden sólo a las personas físicas, al referirse a aspectos de índole humana como son los derechos fundamentales a la salud, a la familia o a la integridad física; pero además, existen otros derechos respecto de los cuales no es tan claro definir si son atribuibles o no a las personas jurídicas colectivas, ya que, más allá de la naturaleza del derecho, su titularidad dependerá del alcance y/o límites que el juzgador les fije, como ocurre con el derecho a la protección de datos personales o a la libertad ideológica. (Décima Época, Registro: 2005521, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro, 3, Febrero de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. I/2014 (10a.),Página: 273.).



La Ley de Seguridad Interior desde su vigencia sujeta a todas las personas dentro del Estado a la autoridad de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y, por tanto, restringe el derecho o el interés constitucional de las personas previsto en el artículo 129 constitucional diseñado para garantizar que los ciudadanos no se encuentren sujetos a la jurisdicción o autoridad militar en tiempos de paz.

Este Juez de Distrito estima que en el presente caso se actualiza uno de los **"criterios de identificación de las llamadas "leyes autoaplicativas", para la procedencia del juicio de amparo"** del Pleno de Nuestro Máximo Tribunal, pues la legislación **desde el inicio de su vigencia, coloca a una categoría de sujetos, claramente identificable, dentro de un nuevo contexto normativo, transformando substancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado.** Lo cual en el presente caso trae consigo una incidencia a los intereses jurídicos y legítimos de la parte quejosa, según se explica a continuación.

De conformidad con el artículo 16 constitucional a toda persona le asiste el derecho subjetivo de no ser molestada en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento y emitido por autoridad **competente.**

La interpretación armónica del artículo 16 constitucional en relación con el diverso 129 de la Ley Fundamental, permite establecer que en tiempos de paz las autoridades civiles son competentes para llevar a cabo, en su caso, actos de privación y molestia sobre las personas con el debido cumplimiento de los requisitos constitucionales, pero no las Fuerzas Armadas, quienes de conformidad con el artículo 129 de la Ley Fundamental no deben llevar más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

**En tal contexto, este juzgador encuentra que a toda persona dentro del Estado le asiste el derecho subjetivo o el interés legítimo de que cualquier acto de privación o molestia que se lleve a cabo en**

**tiempos de paz, se realice por autoridades civiles y no por autoridad militar alguna.**

Así las cosas, la Ley de Seguridad Interior desde su entrada en vigor afecta el derecho subjetivo o el interés legítimo y constitucional de la parte quejosa a no ser sujeta en tiempos de paz a la jurisdicción y autoridad de las fuerzas armadas, previsto en el artículo 16 en relación con el 129 de la Constitución Federal. Ello es así, pues el derecho subjetivo de la amparista se ve reducido en la misma proporción en que emergen e incrementan las facultades de las fuerzas armadas sobre la esfera jurídica de los integrantes de la sociedad por causa de la legislación impugnada.

En efecto, con la sola entrada en vigor de la legislación se restringe el derecho subjetivo o el interés constitucional de la quejosa derivado de los artículos 16 y 129 constitucionales, al incluir como autoridad competente a los integrantes de las Fuerzas Armadas como sujetos autorizados para llevar a cabo actos de privación y de molestia en perjuicio de todos los integrantes de la sociedad incluida la parte quejosa.

**Lo anterior, en el entendido de que a las asociaciones civiles amparistas, también les asiste el derecho subjetivo o interés constitucional a no ser molestadas en tiempos de paz por autoridades militares, pues según se dijo, tales actos de privación o molestia son susceptibles de incidir en los derechos fundamentales que sean inherentes a las personas morales de acuerdo a su estructura.**

En la inteligencia que será materia del fondo el alcance del derecho subjetivo o interés constitucional de la parte quejosa para que en tiempos de paz no sea afectada su esfera jurídica, ni se encuentre sujeta a la competencia de las fuerzas armadas en tiempos de paz.

**3. Las personas sujetas a la autoridad de las Fuerzas Armadas tienen el derecho a cuestionar si la Ley de Seguridad Interior respeta o no las condiciones constitucionales establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior en tiempos de paz.**





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Si bien es verdad que la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, señaló que las Fuerzas Militares sí pueden llevar a cabo acciones de seguridad en tiempos de paz, dicha facultad es válida siempre y cuando se cumplan determinados requisitos, como lo es, entre otros, que se actualicen circunstancias excepcionales de seguridad al interior; por ende, toda persona dentro del Estado tiene un interés jurídico y legítimo para cuestionar si la Ley de Seguridad Interior cumple o excede dichas condiciones constitucionales establecidas en la jurisprudencia de la SCJN.

En todo caso es una cuestión de fondo del asunto determinar si la Ley de Seguridad Interior al limitar el contenido y alcance del derecho subjetivo o interés constitucional de la parte quejosa a no ser molestada o sujeta a la competencia de las fuerzas armadas en tiempos de paz cumple o no con los requisitos constitucionales que excepcionalmente permiten el ejercicio de dichas facultades excepcionales, previstos por la SCJN en su jurisprudencia.

Por tanto, la falta de estudio de la cuestión de si la Ley de Seguridad Interior cumple o no con las condiciones de validez constitucionales so pretexto de que la quejosa carece de interés para cuestionar dichos aspectos, dejaría en un estado de indefensión a la parte quejosa.

Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 135/2001, emitida por el Pleno de la SCJN, que señala:

***"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse<sup>41</sup>."***

**4. Derecho fundamental de las personas sujetas a la competencia de las fuerzas armadas a cuestionar aquellos aspectos de las políticas públicas en materia de seguridad interior que por su naturaleza sean susceptibles de poner en riesgo el ejercicio de otros derechos**

<sup>41</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 5. Registro electrónico 187973. De rubro y texto siguientes:

**fundamentales (vida, integridad personal, libertad personal, libertad de tránsito, inviolabilidad del domicilio, entre otros) de los cuales derivan derechos subjetivos a la parte quejosa.**

Desde distinta óptica, la parte amparista también tiene derecho a cuestionar la legislación impugnada en virtud de que la misma causa afectación a sus intereses jurídicos y legítimos, a partir de los términos que se exponen a continuación.

En un Estado Democrático el legislador representa a la sociedad civil. Los integrantes de la sociedad deben poder cuestionar las leyes emitidas por sus representantes.

Si bien a la parte amparista no le asiste un derecho subjetivo a configurar o diseñar la política de seguridad interior que adopte el Estado Mexicano, lo cierto es que la Constitución Federal consagra, a modo de un interés difuso (legítimo, jurídico y colectivo), la obligación del Estado de brindar seguridad a los integrantes de la sociedad, ya sea seguridad pública o seguridad interior. Ante ese interés calificado, las personas del Estado gozan del derecho consistente a que las acciones de seguridad pública o interior se lleven a cabo en condiciones de respeto a los derechos fundamentales, sin que el legislador tenga facultades para elegir cualquier política pública de seguridad interior para tal efecto, como aquellos que pudieran causar daños colaterales a la integridad, salud y/o vida de la población civil, al llevar a cabo las acciones de seguridad respectivas.

En otras palabras, los ciudadanos no tienen un derecho a elegir directamente el modelo de seguridad interior que debe imperar dentro del Estado, aunque sí tienen un derecho a cuestionar el modelo y el diseño de seguridad interior elegido por los poderes públicos, toda vez que es un hecho notorio que del sistema de seguridad interior que se configure dependerá la mayor o menor exposición de violencia o paz para la población en el territorio.

En tal contexto, también se actualiza el interés jurídico y legítimo de la parte promovente, pues al ser beneficiaria de la tarea del Estado de brindar tanto seguridad pública como interior, tiene el derecho a cuestionar aquellos



aspectos de la legislación que por su naturaleza objetivamente sean susceptibles de provocar un riesgo objetivo o daño en el goce de sus derechos fundamentales, tales como la vida, la integridad, la libertad personal, la libertad de tránsito, la inviolabilidad del domicilio, entre otros, ante el uso de sistemas y mecanismos de seguridad interior por parte del Estado para tales efectos.

Así, la amparista cuenta con interés jurídico y legítimo para reclamar desde su entrada en vigor la Ley de Seguridad Interior en cuanto autoriza la incorporación de las fuerzas armadas a las funciones relativas a la seguridad interior en tiempos de paz, en la inteligencia que será materia del fondo determinar si, como propone la quejosa, dicha decisión legislativa implica una medida arbitraria por parte del Estado al adoptar un medio que constituye o no un uso excesivo de la fuerza en perjuicio de la población civil, por el sólo hecho de permitir que las autoridades militares participen en tareas de seguridad interior.

Nótese que la posición de la amparista no parte de una mera posición ideológica de los efectos de la legislación.

Al contrario, se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico, por virtud de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ***“[l]os Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales<sup>42</sup>”***; además de que el artículo 129 constitucional señala que en tiempos de paz las autoridades militares no deben realizar más funciones que las que están exactamente relacionados con la disciplina militar.

En tal sentido, la parte quejosa está en la posición de cuestionar si la Ley de Seguridad Interior respeta o no las garantías para que la función pública del Estado de brindar seguridad no provoque riesgos al ejercicio de los derechos fundamentales que se reconocen en la jurisprudencia de la

<sup>42</sup> ColDH. Caso Cabrera García y Montiel Vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). No. 220. Serie C. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 88 y 89.

Corte Interamericana y en la Constitución Federal, y exigen al Estado el cumplimiento del principio de mínima intervención de la fuerza militar para participar en tareas de seguridad interior.

En el entendido de que si la Ley de Seguridad Interior requieren o no condición alguna u otro acto de autoridad para su actualización, o bien si desde su entrada en vigor se faculta a las autoridades armadas para llevar a cabo acciones que sean necesarias, pertinentes y eficaces para la atención de riesgos de seguridad interior (como ya vimos), es un tema que involucra el fondo del asunto.

Máxime que precisamente la jurisprudencia de la SCJN ha determinado, como veremos, que las fuerzas armadas están facultadas para participar siempre y cuando sean previamente convocadas por la autoridad civil, mientras que la Ley de Seguridad Interior, como se ha dicho, podría llegar a interpretarse en el sentido que faculta a las Fuerzas Armadas a **vigilar identificar, prevenir y atender** riesgos de seguridad interior, **en forma permanente sin necesidad de declaratoria u orden previa de alguna autoridad.**

**Las anteriores consideraciones han sido sostenidas por este Juez de Distrito para evidenciar la existencia de un interés legítimo por parte de las personas físicas, en cuanto les es posible cuestionar aquellos aspectos de las políticas públicas en materia de seguridad que impliquen necesariamente un uso indebido de la fuerza y puedan poner en riesgo sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal. Por lo que hace a las personas morales, éstas también tienen el derecho a cuestionar aquellos aspectos de las políticas públicas como es el uso de las fuerzas castrenses en tareas de seguridad que puedan suponer un riesgo a los derechos fundamentales que le son inherentes a las propias personas morales, tales como la propiedad privada, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de asociación, entre otros.**

5. La Ley de Seguridad Interior produce desde su entrada en vigor un efecto amedrentador sobre el derecho a la seguridad jurídica relacionado con los derechos a la vida, a la integridad personal, así



## como a la libertad personal y de tránsito de las personas en tiempos de paz.

Una razón más para considerar que a la parte quejosa le asiste un interés legítimo para impugnar la Ley de Seguridad Interior, lo es porque la misma produce un efecto amedrentador sobre las personas en el ejercicio de los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, así como a la libertad personal y de tránsito dentro del Estado en tiempos de paz.

El efecto amedrentador o de desaliento de las leyes surge cuando su mera vigencia es susceptible de provocar conductas —acciones u omisiones— auto-inhibitorias del ejercicio de ciertos derechos fundamentales por parte de los destinatarios directos o indirectos de las normas con el fin de evitar algún perjuicio derivado de la legislación.

Dicho efecto ha sido reconocido en el incipiente desarrollo interpretativo sobre el tema por parte de la Primera Sala de la SCJN —amparo en revisión 492/2014—, para justificar por qué deben considerarse como leyes autoaplicativas las normas penales que imponen límites al ejercicio de la libertad de expresión y prevén sanciones por traspasar tales límites<sup>43</sup> al causar por su sola existencia un efecto disuasivo o amedrentador para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y, por ende, un obstáculo para la deliberación pública<sup>44</sup>, que amerita ser resuelto como una cuestión de fondo.

En el caso de estudio, a efecto de corroborar la existencia del efecto amedrentador producido por la legislación impugnada debe tenerse presente que la Ley de Seguridad Interior no constituye un elemento aislado que en su interpretación deba desvincularse del contexto social que le dio origen.

<sup>43</sup> En el amparo en revisión 492/2014 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó el efecto amedrentador producido por la siguiente disposición jurídica del Código Penal Federal "Artículo 398 Bis. Al que obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero, se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo. (...)"

<sup>44</sup> Tesis aislada 1a. XXXI/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, p. 678, Registro electrónico 2010970. "INTERÉS LEGÍTIMO EN AMPARO CONTRA LEYES PENALES. SE ACTUALIZA ANTE NORMAS CUYA MERA EXISTENCIA GENERA UN EFECTO DISUASIVO EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."

El citado cuerpo normativo no surge a partir de una función legislativa preventiva para regular la actuación de las autoridades federales, con inclusión de las Fuerzas Armadas, ante posibles amenazas de seguridad interior que pudieran presentarse en el Estado, sino que constituye una pieza más de un proceso tendente a institucionalizar la militarización de la seguridad pública y seguridad interior del Estado en contra del narcotráfico y la delincuencia organizada, que inició a forjarse previamente pero sin marco legislativo alguno.

Según el texto de la legislación, ésta tiene por objeto regular la actuación de las fuerzas armadas ante una serie de supuestos de muy distinta índole, desastres naturales, epidemias, actos en contra de la seguridad de la aviación o que pongan en peligro a los agentes diplomáticos, entre otros; sin embargo, una apreciación integral tanto del texto legislativo como del contexto que le dio origen y de las propias intenciones del legislador democrático permiten advertir que, entre cualquier otro, su propósito principal es regular y disciplinar la actuación de las Fuerzas Armadas para combatir el narcotráfico y el crimen organizado.

Los documentos que informan el proceso legislativo<sup>45</sup> dan cuenta de tales fenómenos sociales —narcotráfico y crimen organizado— como las principales amenazas de seguridad interior, que a juicio del legislador ameritaron el marco regulatorio que representa la ley referida.

De este modo, la legislación en la materia se inserta como un componente más del sistema de acciones que forman parte de la política de Estado en materia de seguridad denominada como “guerra contra el narcotráfico”.

El uso del ejército en tareas de seguridad contra el narcotráfico se ubica desde mediados de los años noventa del siglo anterior, pero no es hasta finales de dos mil seis —inicio del respectivo periodo presidencial— cuando se habla de los operativos policiaco-militares como una constante en las labores de seguridad pública contra el narcotráfico; momento a partir

<sup>45</sup> Tales recomendaciones no son vinculantes, pero ello no es óbice para ser tomadas en cuenta como un elemento objetivo de lo que ha representado la militarización de la seguridad interior, pues las mismas emanan de un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa no jurisdiccional de los Derechos Humanos y se han realizado previa investigación, en términos del artículo 102, fracción VI, inciso B de la Ley Fundamental. Visibles en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmIWqWmGdoskp8+fCGMQuLdf52oJKHuuTSPB0E9JgEfYv6T3Fuj>



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

cual se inicia a proclamar por diversos actores políticos que el narcotráfico constituía un problema que había sobrepasado las fronteras de la seguridad pública para convertirse en una cuestión de seguridad nacional<sup>46</sup>.

A partir de la militarización de la seguridad, se han reconocido múltiples violaciones a derechos humanos por agentes castrenses.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado diversas sentencias por violaciones a derechos humanos perpetradas por agentes militares del Estado Mexicano al ejercer funciones de policía o de seguridad. El caso del Señor Radilla Pacheco derivó de su desaparición forzada realizada por agentes militares que realizaban funciones de policía, específicamente un retén<sup>47</sup>; asimismo, en los diversos asuntos contenciosos de las Señoras Fernández Ortega<sup>48</sup> y Rosendo Cantú<sup>49</sup>, suscitados a partir de hechos diversos, se reconoció que a principios de este siglo, en un contexto de alta presencia militar en el Estado de Guerrero para hacer frente a la delincuencia organizada, agentes castrantes en abuso de su autoridad agredieron sexualmente a las citadas víctimas.

De igual modo, a partir de la citada política estatal —guerra contra el narcotráfico— han sido múltiples las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos, dirigidas tanto a la Secretaría de la Defensa Nacional como a la diversa de Marina, en las que se le ha imputado a las Fuerzas Armadas conductas propias de detenciones arbitrarias, uso excesivo y arbitrario de la fuerza, tratos crueles e inhumanos, tortura, agresiones físicas y sexuales, entre otras acciones constitutivas de violaciones a derechos humanos<sup>50</sup>.

Entre los múltiples casos de uso arbitrario y excesivo de la fuerza y de violación al derecho humano a la vida, destaca la recomendación 51/2014,

<sup>46</sup> Chabat, Jorge. LA RESPUESTA DEL GOBIERNO DE FELIPE CALDERON AL DESAFIO DEL NARCOTRÁFICO: ENTRE LO MALO Y LO PEOR. En Los grandes problemas de México, T. XV SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD INTERIOR (Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica, coord.) México. 2010. El Colegio de México.

<sup>47</sup> CoIDH, caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 23 de noviembre de 2009 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), serie C, No. 209, párr. 150 a 154.

<sup>48</sup> CoIDH, caso Fernández Ortega y otros vs. México, sentencia de 30 de agosto de 2010 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), serie C, No. 215, párr. 77 a 79, y 117 y ss.

<sup>49</sup> CoIDH, caso Rosendo Cantú y otra vs. México, sentencia de 31 de agosto de 2010 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), serie C, No. 216, párr. 106 y ss.

<sup>50</sup> Las citadas recomendaciones pueden observarse en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

sobre los hechos ocurridos el treinta de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México<sup>51</sup>, en la cual, la citada Comisión llegó a la conclusión de que después de un enfrentamiento armado entre civiles y elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, estos últimos ingresaron a la bodega donde se encontraban los primeros y *“privaron arbitrariamente de su vida a las personas que se encontraban al interior, rendidas y desarmadas”, “en lugar de hacer lo que en derecho les correspondía, esto es, brindar auxilio a las personas heridas y asegurar a las restantes”, “a partir de una acción arbitraria, desproporcional, innecesaria, y desapegada al sistema de derechos humanos”*<sup>52</sup>.

Una vez expuesto de forma sucinta el marco de violencia que ha traído consigo la militarización de la seguridad pública o interior y los efectos colaterales que ha producido ello en perjuicio de la población civil, es posible concluir que la Ley de Seguridad Interior, al facultar a las Fuerzas Armadas a **vigilar identificar, prevenir y atender** riesgos de seguridad interior **en forma permanente y sin necesidad de declaratoria u orden previa de alguna autoridad en los supuestos mencionados**, producen un efecto amedrentador sobre la seguridad jurídica y el ejercicio de la libertad personal y libertad de tránsito de las personas desde su entrada en vigor.

Por ello, la sola vigencia de la Ley de Seguridad Interior, en cuanto le atribuye a las fuerzas militares facultades para **vigilar identificar, prevenir y atender** riesgos de seguridad interior, **en forma permanente**, es suficiente para producir un efecto amedrentador en los miembros de la sociedad y producir inseguridad jurídica sobre si la propia ley es una extensión de la violencia producida por la militarización de la seguridad o si por el contrario constituye una medida de regulación que respeta el orden constitucional.

Máxime que el efecto amedrentador sobre el derecho fundamental a la seguridad jurídica, a su vez, trasciende a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal y de tránsito, entre otros,

<sup>51</sup> Emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 21 de octubre de 2014, visible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec\\_2014\\_051.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_051.pdf)

<sup>52</sup> CNDH, recomendación 51/2014, párr. 212, 225 y 226.





que el propio sentido de conservación de la integridad personal y de la vida humana, es susceptible de llevar a las personas a auto-inhibir el ejercicio del derecho a la libertad personal y libre tránsito mediante acciones de "auto-reclusión" o "enclaustramiento" propios de zonas geográficas en sitio y no de un ambiente de pleno ejercicio de las libertades fundamentales, con el fin de evitar cualquier daño colateral que pueda derivar de la militarización de la seguridad pública, precisamente ante la incertidumbre de si la ley es o no una extensión del marco de violencia producido por la militarización de la seguridad.

Así, el efecto amedrentador que la ley objetivamente produce sobre los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, en relación con los derechos a la vida, a la integridad personal, así como a la libertad personal y a la libertad de tránsito, por sí mismo, constituye una posición jurídica que permite a la parte quejosa acreditar su interés jurídico y legítimo para acudir a la presente instancia constitucional a cuestionar la validez de la Ley de Seguridad Interior.

**Por lo que hace a las personas morales, el efecto amedrentador de la Ley de Seguridad Interior, también se ve reflejado en la generación de inseguridad jurídica sobre si la propia ley es una extensión de la violencia producida por la militarización de la seguridad o si por el contrario constituye una medida de regulación que respeta el orden constitucional; y, a su vez, puede llevarles a inhibir el ejercicio de derechos fundamentales que le son inherentes a las personas morales como las sociedades civiles quejasas, tales como la propiedad privada, a la inviolabilidad del domicilio, la libertad de asociación, incluso la libertad de prensa entre otros que sean inherente a la estructura propia de las personas jurídicas.**

6. La Ley de Seguridad Interior faculta a las Fuerzas Armadas a afectar la esfera jurídica de las personas en tiempos de paz (actos de privación y de molestia) que, por sus características, resultan de consumabilidad instantánea e irreparabilidad inmediata; de modo que se actualiza el interés jurídico y legítimo de la quejosa para reclamar desde su entrada en vigor dicha legislación a fin de **prevenir** en forma

**oportuna la potencial o eventual violación irreparable de sus derechos humanos.**

Como ya vimos, de acuerdo a la jurisprudencia de la SCJN el interés jurídico o legítimo se actualiza si del análisis de la demanda, anexos y pruebas es razonable considerar que la norma reclamada desde su entrada en vigor genera una afectación previsible que incide potencialmente en la esfera jurídica del quejoso de manera directa o indirecta, de forma que para la procedencia del juicio sólo se requiere acreditar el carácter de destinatario o sujeto afectable por los actos reclamados, en atención a la existencia de indicios razonables que permiten establecer en forma anticipada la incidencia de aquéllos sobre la esfera jurídica del promovente.

En este supuesto si el Juzgador desecha o sobresee en el juicio y hace esperar al promovente a que demuestre el perjuicio individualizado, ello implicaría obligar al particular en forma injustificada a que soporte una privación, molestia o restricción incluso irreparable o consumable en su esfera jurídica, que pudo haberse evitado mediante la promoción oportuna del juicio de amparo.

Dentro de esta categoría, podemos encontrar los diversos ejemplos que reflejan el “nuevo” entendimiento o más bien la comprensión integral del concepto de leyes autoaplicativas reconocido por la SCJN en su jurisprudencia.

Ya hemos mencionado que el Pleno de la SCJN, tratándose de sistemas normativos complejos (compuestos por normas heteroaplicativas y autoaplicativas) ha autorizado a sus destinatarios a reclamar en amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que *eventualmente* se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor, siendo innecesario para ello que el justiciable demuestre que se encuentra en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, **de modo que para la impugnación de la legislación no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio.**<sup>53</sup>

<sup>53</sup> “PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RESPECTIVA Y SU REGLAMENTO CONTIENEN UN SISTEMA NORMATIVO DESTINADO A REGULAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO EN LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, IMPUGNABLE EN AMPARO



Bajo esa óptica, resulta una obviedad que no es el caso de solicitar a la parte promovente de amparo para acreditar un interés jurídico y/o legítimo que compruebe que ya se llevó a cabo un acto material de aplicación de la legislación que se impugna (fuego cruzado, recopilación de información, vigilancia, entrada a su domicilio, detención, revisión aleatoria, retenes), puesto que ello implicaría exigir a las amparistas que primero sufrieran un perjuicio irreparable y de consumación instantánea para después reclamar la ley cuando ya es demasiado tarde, lo cual resultaría contrario a todos los principios que exigen hacer del juicio de amparo un medio de defensa oportuno para la tutela judicial efectiva, así como un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos.

En efecto, los actos por los cuales se puede ver perjudicada la parte quejosa con motivo de la vigencia de la ley de seguridad interior pueden constituir en un retén, un cateo, la detención o retención de su persona como actos restrictivos de la libertad personal y, entre otros, cabe la posibilidad de que la amparista sea parte del fuego cruzado con motivo de las acciones de seguridad que lleven a cabo las Fuerzas Armadas con fundamento en la legislación reclamada.

Bajo esa óptica, **resultaría absurdo exigir a la parte quejosa para acceder a la justicia de amparo, que se exponga a un acto de aplicación de la Ley de Seguridad Interior que le genere un perjuicio irreparable y que se consume de modo instantáneo en su perjuicio para posteriormente acudir al juicio de amparo a reclamar dicha legislación**, máxime que no se descarta el escenario de que en dicho supuesto, el operador jurídico sobresea en el juicio de amparo bajo la figura de “actos consumados de modo irreparable” y con ello sobresea también con respecto a las normas eventualmente reclamadas de la Ley de Seguridad Interior.

Máxime que, como ya se expuso, de conformidad con la jurisprudencia del Pleno de la SCJN no es dable concluir que los principios de instancia de parte agraviada, interés jurídico e interés legítimo, son

requisitos que obligan a concebir una norma como autoaplicativa únicamente cuando existe una afectación material, sino que las **afectaciones jurídicas** que esta produce son suficientes para acreditar el interés de la parte amparista, lo cual es acorde a una concepción armónica y sistemática de tales principios constitucionales con lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, 17 de la Ley Fundamental, 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

De lo contrario, sólo se contribuiría a lograr que el proceso constitucional fuese un “laberinto diabólico”, en lugar de un recurso efectivo *que “debe entenderse generosamente y no en una forma rigorista que mutile el juicio de amparo, y lo deje en práctica como un instrumento extraordinariamente limitado, mientras académicamente se le exalta”*.<sup>54</sup>

Por todo lo expuesto, este juzgador determina que el sistema normativo contenido en la Ley de Seguridad en cuanto incorpora a las fuerzas armadas a las funciones relativas a la seguridad interior en tiempos de paz, es de carácter autoaplicativo, por lo que es posible cuestionar su validez desde su entrada en vigor por la parte quejosa.

**Al amparo de las anteriores consideraciones este Juez de Distrito ha evidenciado como la Ley de Seguridad Interior es susceptible de perjudicar de modo irreparable mediante actos de consumación instantánea los derechos fundamentales de las personas físicas.**

**Mutatis mutandi los actos que realicen las Fuerzas Armadas con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior también pueden lesionar los derechos fundamentales de las personas morales de**

<sup>54</sup> Tesis aislada emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 103-108, Sexta Parte, p. 19. Registro electrónico: 252648. De rubro y texto siguientes: ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. REQUISITOS DE TRÁMITE. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE. Si en una resolución dictada dentro de un procedimiento administrativo se pide al quejoso un requisito como condición para seguir el trámite, y éste manifiesta sus razones para no poder satisfacer ese requisito, cuya legalidad impugna, y se le contesta insistiendo en que lo satisfaga, malamente podría decirse que esta segunda resolución sea un acto derivado de otro consentido, pues esta interpretación del artículo 73, fracciones XI y XII de la Ley de Amparo, haría del proceso legal un laberinto diabólico, en que se tuvieran que impugnar todas las resoluciones adversas aunque fueran de una naturaleza tal que el perjuicio pudiera, en principio, evitarse sin necesidad de llegar a la interposición o promoción de recursos o medios de defensa. No es sino cuando el quejoso expone sus razones y la autoridad insiste en su petición, cuando en verdad surge el conflicto de pretensiones que pueda hacer necesaria la promoción del juicio de amparo, sin obligar al abuso de éste prematuramente. El derecho de los gobernados a defender sus garantías, mediante el juicio de amparo, debe entenderse generosamente y no en una forma rigorista que mutile el juicio de amparo, y lo deje en práctica como un instrumento extraordinariamente limitado, mientras académicamente se le exalta.” Derivada del amparo en revisión 651/77, Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.



forma irreparable, mediante actos de consumación instantánea, por ejemplo a través de acciones de violación al domicilio de las sociedades civiles amparistas o que lesionen su propiedad privada.

## 7. ¿Interés simple?

Finalmente, cabe señalar que en el presente caso no se está en presencia de un interés simple, pues la parte quejosa no acude al presente juicio de amparo por la mera voluntad de que el ordenamiento jurídico sea conforme a la Constitución Federal, es decir no se trata de un mero interés en la constitucionalidad o la legalidad del acto, sino que, como se dijo, acude en defensa de intereses tutelados constitucionalmente que se ven afectados por la disminución del goce en el ejercicio de aquellos derechos y garantías que dan lugar al interés jurídico y legítimo del amparista.

Es cierto que la posición jurídica de la quejosa frente a la legislación reclamada no difiere de la de cualquier otra persona física afectada pertenecientes a la población civil del Estado Mexicano; sin embargo, su posición frente al ordenamiento jurídico es de naturaleza calificada porque la norma reduce el grado de goce que tiene a no ser molestada en tiempos de paz por autoridades militares; así como a no ser puesta en riesgo por virtud de las actividades de seguridad que se realicen al interior del Estado con motivo de la intervención militar; y, también, produce el efecto amedrentador referido, de acuerdo a todos los argumentos que se han expuesto.

En tal sentido, el hecho de que el universo de personas afectadas en sus intereses jurídicos y legítimos sea sumamente amplio no debe llevarnos a concluir que por ello se carece de una posición calificada frente al orden jurídico en relación con las demás personas y, por ende, de un interés jurídico o legítimo.

Más bien, ello se debe a la propia materia de la legislación reclamada que incide en los intereses jurídicos y legítimos de toda la población y de cada integrante de la sociedad civil, al grado de poder afirmar que a cualquier persona física que resida en el territorio mexicano le asiste un interés calificado para reclamar la Ley de Seguridad Interior, pues desde su

sola entrada en vigor se sujeta a todo habitante del país a la autoridad y a la competencia de las fuerzas armadas en tiempos de paz, de ahí que sean múltiples las personas con un interés calificado para acudir a la instancia constitucional en razón del amplio margen de proyección de la propia legislación impugnada.

En ese sentido, la cantidad de destinatarios directos o indirectos de las normas autoaplicativas, es decir, la cantidad de personas que se ven involucrados por la norma con su sola entrada en vigor y que constituyen los sujetos identificables respecto a los cuales la ley los coloca dentro de un nuevo contexto normativo, transformando substancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado, no es un elemento relevante para considerar la falta de un interés calificado —jurídico o legítimo— ni para afirmar que se ésta convirtiendo al juicio de amparo en una acción popular.

Como un caso paradigmático de lo anterior, se tiene a los artículos 212, 213 y 214 la Ley de Movilidad del Distrito Federal. Los primeros dos exigen requisitos e imponen condiciones para ejercer el derecho a la protesta, tales como dar aviso previo a las autoridades competentes y usar las vialidades no primarias como eje central de la protesta, y el tercer artículo que confiere facultades a la Secretaría de Seguridad Pública de la hoy Ciudad de México para tomar las medidas necesarias para evitar el bloqueo en las vías primarias de comunicación.

Tales artículos fueron considerados como normas auto-aplicativas por este Juzgador —amparo indirecto 1751/2014 y su acumulado 1753/2014—, decisión que por lo que a este aspecto se refiere fue confirmada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito —amparo en revisión 157/2015<sup>55</sup>— al estimar que la legislación con su sola entrada en vigor afectaba un derecho inherente a toda persona física, pues al querer ejercer su derecho de protesta tendrían que actuar conforme al marco legislativo referido.

Así, el hecho de que la ley reclamada afecte intereses jurídicos y legítimos de un sector tan amplio de personas no debe llevar a concluir que

---

<sup>55</sup> Resuelto en sesión de seis de diciembre de dos mil diecisiete.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de asistir a las personas un interés calificado o que el juicio de amparo se convierte en una acción popular, sino que ello es propio de la naturaleza de la norma y de la elección del legislador de los destinatarios directos e indirectos de la misma.

**En efecto, como se ha visto, con la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Interior, tanto personas físicas como morales son susceptibles de ser afectadas mediante acciones irreparables en su perjuicio e incluso de consumación instantánea. Así, se puede afirmar que el legislador fijó un amplio margen de proyección de la Ley de Seguridad Interior, susceptible de afectar desde su entrada en vigor tanto los derechos subjetivos e intereses legítimos de personas físicas y morales, como lo son las asociaciones civiles quejasas.**

#### **SÉPTIMO. Estudio del fondo del asunto.**

Este juzgador encuentra que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su jurisprudencia obligatoria una serie de condiciones constitucionales de validez con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad interior en tiempos de paz, derivadas de la interpretación de los artículos 29, 89 y 129 de la Constitución Federal, y que garantizan la seguridad jurídica en el goce y ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales en favor de las personas dentro del Estado, según se expondrá a continuación:

**I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su jurisprudencia —obligatoria para este Juzgador— que las fuerzas armadas sí tienen facultades para participar en las funciones relativas a la seguridad interior del Estado en tiempos de paz.**

El artículo 129 de la Constitución prevé: *“En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”*.

En ese sentido, en principio, el artículo 129 de la Constitución proscribe la competencia de las fuerzas armadas para emitir actos de

molestia y de privación en perjuicio de todos los integrantes de la sociedad en tiempos de paz.

Al respecto, es evidente que disciplina militar y seguridad interior son dos conceptos distintos, de modo que bajo esa tónica no podría concluirse que cuando el artículo 129 constitucional refiere que las Fuerzas Armadas en tiempos de paz sólo pueden realizar tareas directamente relacionadas con disciplina militar incluye también aspectos propios de seguridad interior.

En ese sentido, si bien el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal permite que el Ejecutivo despliegue las Fuerzas Armadas para la seguridad interior de la Nación, también es verdad que el artículo 129 constitucional es claro en establecer que:

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

El entendimiento armónico de los citados preceptos constitucionales permitiría concluir que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sí puede disponer de las Fuerzas Armadas para la defensa de la seguridad interior en tiempos de guerra, pero no en tiempos de paz. En consecuencia, la participación de las fuerzas armadas solamente podría actualizarse cuando exista declaración de guerra o, en su caso, ante la prevención general o declaratoria de suspensión en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales por casos invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en términos del artículo 29 de la Constitución Federal, el cual literalmente señala:

***“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo***





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde. (...)*

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

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

Bajo esta perspectiva, el experto constitucionalista Diego Valadés señala que la Ley de Seguridad Interior pasa por alto que la intervención de las Fuerzas Armadas constituye una medida excepcional que debe ser regulada conforme al artículo 29 constitucional, lo cual cuenta con la ventaja de que ante la declaración de un Estado de excepción en términos del artículo 29, existen medios de control periódicos por parte del Congreso (control democrático) para supervisar el ejercicio de facultades excepcionales<sup>56</sup>, además de que con ello no se violarían el propio artículo 29 así como el 119, ambos, de la Constitución Federal, máxime que el propio artículo 29 constitucional prevé que dicho procedimiento excepcional debe seguirse ante "cualquier otro (caso o situación) que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto".

De forma detallada, el reconocido constitucionalista Diego Valadés destaca algunos vicios de inconstitucionalidad, que a su parecer contiene la Ley de Seguridad interior, al ser "[...] ostensible que los términos de la Ley exceden en amplitud al artículo 29 constitucional, con un agravante: para hacer frente a una perturbación grave de la paz pública el Presidente requiere la aprobación del Congreso, mientras que para poner en funcionamiento los mecanismos de la Ley basta con su sola decisión (artículo 12). Es una regresión autoritaria. [...] Por lo que hace a la intervención federal, el artículo 119 constitucional establece que la soliciten los congresos locales, o los gobernadores cuando no esté reunido el

<sup>56</sup> Carrasco Araizaga, Jorge. Con la Ley de Seguridad Interior, riesgo de "venezolanización": Diego Valadés. México. 13 de febrero de 2017. Proceso. Visible en: <https://www.proceso.com.mx/474220/la-ley-seguridad-interior-riesgo-venezolanizacion-diego-valades>

Saíd Salgado, Alicia. El doctor Diego Valdés habla sobre la Ley de Seguridad Interior, en la Tercera de Enfoque Noticias. México. 12 de diciembre de 2017. Enfoque Noticias. Visible en: <http://www.enfoquenoticias.com.mx/emisiones/el-doctor-diego-valad-s-habla-sobre-la-ley-de-seguridad-interior-en-la-tercera-de-enfoque>

respectivo Congreso. Conforme a la Ley (artículo 11), el Presidente la puede ordenar de manera unilateral”<sup>57</sup> (control de la democracia).

Ante ello, el jurista afirma que la Ley de Seguridad Interior está construyendo un instrumento muy peligroso para la vida de las instituciones nacionales, al convertir en permanente lo que debe ser transitorio y, además, sin algún mecanismo de responsabilidad política y de control político por parte del Congreso<sup>58</sup> (control democrático).

Por su parte, Jorge Volpi señala que: “[e]l lanzamiento de [la] ‘guerra contra el narco’ significó lanzar al Ejército, de manera habitual, a labores de policía: búsqueda y persecución de criminales, trabajos de inteligencia y pacificación -o más bien militarización- de vastas zonas del país”; y que “[e]l resultado de esta estrategia ha sido lo que Agamben llama una ‘guerra civil legal’: cientos de miles de muertos, desaparecidos y desplazados, además de un sinfín de violaciones a los derechos humanos perpetradas por los distintos cuerpos de seguridad involucrados en la lucha. Hasta ese 2006, nuestras Fuerzas Armadas gozaban de un prestigio inédito en América Latina debido a su involucramiento en catástrofes naturales; desde que Calderón las involucró en su guerra, esta percepción se desplomó en cuanto se hicieron evidentes sus abusos y la corrupción que se incrusta en todos los cuerpos que combaten al narcotráfico”.

Así, el intelectual señala que a partir de la Ley de Seguridad Interior “(...) el ordenamiento vuelve permanente y legal el estado de excepción instaurado en el sexenio anterior (...)”; que dicha legislación prevé una **“excepción permanente”**.<sup>59</sup>

No obstante, ese entendimiento de los artículos 89, fracción VI, 129 y 29 de la Constitución Federal ha sido cancelado como una opción interpretativa para este Juez Constitucional, puesto que la SCJN ha establecido en su jurisprudencia obligatoria que los artículos 16, 29, 89, fracción VI y 129 constitucionales deben interpretarse en el sentido de que

<sup>57</sup> Valadez Diego. Seguridad en Democracia. México. 19 de diciembre de 2017. Reforma. Visible en: <https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=125939&po=3>

<sup>58</sup> Carrasco Araizaga, Jorge. Con la Ley de Seguridad Interior, riesgo de “venezolanización”: Diego Valadés. Loc cit. Said Salgado, Alicia. El doctor Diego Valdés habla sobre la Ley de Seguridad Interior, en la Tercera de Enfoque Noticias. Loc. cit.

<sup>59</sup> <https://www.refo-ma.com/aplicacioneslibre/editoriales/editorial.aspx?id=125783&md5=814ba6a96aef907123abb4e589888c89&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=5e182ef2ad07084ca0cac23b20d0c89c>



autoridades militares sí están facultadas para realizar labores relacionadas con la seguridad pública o interior en tiempos de paz, según se advierte del criterio siguiente:

**"EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).** La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables<sup>60</sup>."

Dicha postura interpretativa se suscribió por el Pleno de Nuestro Máximo Tribunal al resolver, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 1/96, y por ende resulta obligatoria para este Juzgador en términos de la jurisprudencia 1a./J. 2/2004<sup>61</sup> emitida por la Primera Sala de Nuestro Máximo Tribunal. Máxime que de la acción de inconstitucionalidad citada derivaron diversas tesis jurisprudenciales que resultan igualmente vinculantes para este Juez Federal.

En efecto, la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal no puede ser inaplicada o sometida a control por los Jueces de Distrito, sino solamente por la propia SCJN, en términos de la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

**"JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR**

<sup>60</sup> Época: Novena Época. Registro: 192080. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 38/2000. Página: 549.

<sup>61</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/2004, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, p. 130. Registro electrónico 181938. De rubro: "JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN".

**ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA.** La obligación de las autoridades jurisdiccionales contenida en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de realizar un control de constitucionalidad y/o convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos y dar preferencia a los contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en cualquier norma inferior, no contempla a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el artículo 94 constitucional establece que será obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo que disponga la ley y, en este caso, la Ley de Amparo así lo indica tanto en la abrogada como en el artículo 217 de la vigente; de ahí que no privan las mismas razones que se toman en cuenta para inaplicar una disposición emitida por el legislador cuando viola derechos humanos de fuente constitucional o convencional. Cabe precisar que en los casos en los que se pudiera advertir que una jurisprudencia del Alto Tribunal desatiende o contradice un derecho humano, cualquiera que sea su origen, existen los medios legales para que se subsane ese aspecto. En conclusión, aun partiendo del nuevo modelo de interpretación constitucional, no es posible determinar que la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país pueda ser objeto de la decisión de un órgano de menor grado que tienda a inaplicarla, como resultado del ejercicio de control de convencionalidad ex officio, porque permitirlo daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica.<sup>62</sup>

En su caso, es la actual integración de la SCJN la que tiene la facultad de llevar a cabo un control sobre la jurisprudencia del Máximo Tribunal y, en todo caso, es la facultada para determinar que en tiempos de paz las autoridades militares no deben llevar a cabo tareas de seguridad en el Estado Mexicano, toda vez que el artículo 129 constitucional prevé que: *“En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”* y el artículo 29 de la Ley Fundamental dispone: *“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido [...].”*

**II. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —obligatoria para este Juzgador— ha establecido que la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior —para su validez— debe respetar diversas condiciones prescritas en la Constitución.**

Nuestro Máximo Tribunal legitimó la posibilidad de que las autoridades militares realicen diversas funciones de seguridad interior en tiempos de paz, pero ello siempre y cuando las Fuerzas Armadas

<sup>62</sup> Jurisprudencia P./J. 64/2014 (10a.), emitida por el Pleno de Nuestro Máximo Tribunal, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, P. 8. Registro electrónico 2008148.

**cumplan con los siguientes requisitos que derivan de la interpretación de la Constitución Federal:**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**1. Las Fuerzas Armadas tienen facultades para participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz, siempre y cuando sean previamente autorizadas a partir de un mandamiento escrito del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que funde y motive su intervención.**

La SCJN ha establecido que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos debe autorizar —con carácter previo y a través de mandamiento escrito— la participación y auxilio que prestan las fuerzas armadas en las funciones de la seguridad interior en tiempos de paz:

**"En tiempos de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia"<sup>63</sup>**

En tal contexto, la SCJN ha establecido que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es la autoridad facultada para habilitar al instituto armado para actuar en funciones de seguridad en tiempos de paz, mediante una orden previa por escrito que debe cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación, dada la trascendencia de ésta decisión, de conformidad con el artículo 16 constitucional.

Consecuentemente, dicha orden deberá realizarse por el Presidente de la República, por escrito, en términos del propio artículo 16 constitucional, para brindar certeza de los fundamentos y motivos que llevan a ordenar la intervención del instituto armado en tareas de seguridad interior en tiempos de paz, por lo que se excluye cualquier mandato que se realice a través de órdenes verbales o de cualquier otra forma que genere inseguridad jurídica en los miembros de la sociedad civil, ante una situación de tal trascendencia, de acuerdo a las jurisprudencias siguientes:

**"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A**

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 187.

**DECRETARLA.** El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al Presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado<sup>64</sup>.

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

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133<sup>65</sup>.

De manera que las Fuerzas Armadas no deben actuar por sí y ante sí en las funciones de seguridad pública o seguridad interior del Estado.

La Suprema Corte, al tomar en cuenta el origen histórico del artículo 129 constitucional vigente, que tiene como origen el artículo 122 de la Constitución de 1857, determinó que el artículo 129 constitucional no implica una prohibición total de la actividad militar en tiempos de paz, sino:

*"[S]e advierte, ante todo, que una de las preocupaciones fundamentales [del Poder Constituyente] que se dejaron sentir fue que el Ejército no*

<sup>64</sup> Época: Novena Época. Registro: 192081. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 37/2000. Página: 551.

<sup>65</sup> Época: Novena Época. Registro: 192082. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 36/2000. Página: 552.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*interviniera por sí y ante sí, en cuestiones de carácter civil. Diversas expresiones, tanto de la iniciativa de los diputados, como el voto del Diputado Arriaga, destacan lo indebido de que esas 'comandancias generales' a las que aludieron, se constituyeran como 'adversarios terribles' para los gobiernos civiles. Estas manifestaciones, por un lado, tendían al fortalecimiento de las autoridades civiles y, por el otro, a que el Ejército, además de no actuar por sí y ante sí, quedara sujeto a las autoridades civiles<sup>66</sup>.*

Así, la SCJN estableció que el artículo 129 constitucional no implica una prohibición total para que el ejército actúe en funciones de seguridad al interior de los Estados en tiempos de paz, sino sólo la prohibición de que el ejército actúe por sí y ante sí, por lo que deben ser habilitadas por el Presidente en los términos apuntados.

**2. El Presidente de la República está facultado para autorizar a las fuerzas armadas a participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz mediante la declaratoria mencionada, siempre y cuando se actualicen circunstancias excepcionales.**

La SCJN en su jurisprudencia ha establecido que las Fuerzas Armadas en tiempos de paz sólo deben actuar ante circunstancias excepcionales de seguridad al interior del Estado que por sus características sean razonablemente imposibles de enfrentar por las autoridades civiles y que hagan temer fundadamente que -en caso de no enfrentarse con las Fuerzas Armadas- sería inminente que se produjera uno de los supuestos de emergencia a los que se refiere el artículo 29 constitucional, tales como emergencia por invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro supuesto que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

En efecto, el Pleno de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 interpretó los artículos 29, 86, fracción VI, y 129 de la Constitución Federal y determinó lo siguiente:

*"[N]o es éste [—la suspensión de garantías o de ejercicio de los derechos a los que se refiere el artículo 29 constitucional—] el único caso y la única condición para que el Titular del Poder Ejecutivo Pueda auxiliarse del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, dado que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones, pero de suyo excepcionales que, a juicio del Presidente de la República, no justifiquen la suspensión de garantías individuales, pero sí la intervención de una fuerza estatal que efectivamente, pueda coadyuvar a*

<sup>66</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 1/96, resuelta en sesión de cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis, p. 186.

salvaguardar el orden constitucional, naturalmente dentro del propio marco que éste establece tanto al Presidente en la toma de decisión, como a las fuerzas armadas en su intervención. Esta es la razón por la que el Constituyente, en la fracción VI del artículo 89, antes reproducido, **no sólo autoriza al Presidente a utilizar al Instituto Armado para salvaguardar la seguridad exterior del país, sino también la interior. Al respecto debe destacarse que el Presidente de la República, en una decisión de tanta trascendencia, se encuentra sujeto a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución en cuanto a la obligación de fundar y motivar sus resoluciones.** Decretar, parcial o generalizadamente, la suspensión de garantías, es una decisión de tal gravedad que no sólo se tienen que cumplir los requisitos formales que especifica el artículo 29, sino que éstos son la exteriorización de una reflexión cuidadosa de los más altos funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la conveniencia de adoptar una medida de suyo externa y que, precisamente por ello, no debe tomarse sino cuando no exista ninguna otra alternativa. Por estas razones las Fuerzas Armadas están facultadas constitucionalmente para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República bajo su más estricta responsabilidad, **cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato las fuerzas armadas, sería inminente precipitarse en alguno o todas esas situaciones.** En este supuesto al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o **que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, y por algún motivo se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.**<sup>67</sup>

El criterio de excepcionalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, se advierte del contenido de las tesis jurisprudenciales siguientes:

**“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA. El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al Presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo,**

<sup>67</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta en sesión de cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis, p. 197 y 198.





incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado<sup>68</sup>."

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).** La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. **Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables**<sup>69</sup>."

Conviene señalar que el criterio de excepcionalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad al interior del Estado, también forma parte de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Dicho Tribunal ha señalado que la intervención de las fuerzas militares en tareas de seguridad al interior del Estado donde se encuentra presente la población civil introduce riesgos para el ejercicio de los derechos humanos; y, si bien la Corte IDH no ha dicho que ello *per se* resulta contrario al orden convencional en materia de Derechos Humanos, sí ha sostenido que los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de tareas de seguridad interna, en virtud de que las fuerzas militares difícilmente pueden sustraerse a su régimen, el cual no se concilia con las funciones de seguridad que realizan las autoridades civiles, pues el entrenamiento militar está dirigido a la derrota a un objetivo legítimo y no al control y protección de civiles, lo cual es propio de los entes policiales.

<sup>68</sup> Época: Novena Época. Registro: 192081. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P.J. 37/2000. Página: 551.

<sup>69</sup> Época: Novena Época. Registro: 192080. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P.J. 38/2000. Página: 549.

Destaca lo dicho por el citado Tribunal Internacional al resolver el caso Cabrera García y Montiel Vs. México:

***“ [L]os Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.***

***La Corte considera que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, como ha sido señalado (supra párrs. 86 y 87), que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.<sup>70</sup>***

En tal contexto, es posible advertir que la Corte IDH también adopta el criterio de excepcionalidad en la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interna del Estado, de ahí que su jurisprudencia establezca que los Estados deben limitar al máximo su intervención en tareas de seguridad para el control de la criminalidad común o de la violencia interna en general y que ello debe obedecer a criterios estrictos de excepcionalidad, por las razones apuntadas.

**3. La actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior en tiempos de paz ante circunstancias excepcionales debe regirse por los criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial.**

A consideración de este Juzgador, el requisito de excepcionalidad también implica que la actuación de las fuerzas armadas debe ser de **naturaleza temporal y no permanente**, pues cuando las circunstancias que dieron origen a la actuación de las autoridades militares dejen de ser de suyo excepcionales y posibles de enfrentar por las autoridades civiles, ya no estará justificado que las autoridades militares participen en esas tareas de seguridad que han dejado de ser excepcionales. Así, la participación de las autoridades militares en tareas de seguridad debe ser temporal, sólo por el tiempo en que perduren las circunstancias excepcionales.

<sup>70</sup> CoIDH. Caso Cabrera García y Montiel Vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). No. 220. Serie C. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 88 y 89.



A su vez, el requisito de excepcionalidad en la intervención de las **Fuerzas Armadas en tiempos de paz para realizar tareas de seguridad interior también lleva implícito un criterio de delimitación territorial**. Es decir, la participación de las Fuerzas Armadas debe limitarse al espacio territorial en que se actualicen las circunstancias excepcionales sin incluir espacios y territorios en donde éstas no se presenten.

La temporalidad y la delimitación espacial de las fuerzas armadas se deriva de modo lógico del requisito de excepcionalidad, en atención a que el incumplimiento de tales criterios daría lugar a permitir la participación de las Fuerzas Armadas en forma permanente y total, en momentos y lugares en que no se actualizan las circunstancias extraordinarias.

En ese sentido, las Fuerzas Armadas sólo están facultadas para actuar ante amenazas excepcionales concretas, sin que dentro de dicho escenario de excepcionalidad se encuentren comprendidos supuestos derivados de la forma, los resultados y la eficiencia de la administración burocrática de las instituciones civiles de policía que realizan la función de seguridad pública, tomando en cuenta que dichos aspectos político administrativos son factores muy distintos a las posibles amenazas a la seguridad interior que pudieran dar lugar, a su vez, a las situaciones de emergencia enumeradas en el artículo 29 constitucional.

**4. Una vez que el Presidente autoriza a las fuerzas armadas a través de la declaratoria a intervenir en determinadas tareas de seguridad interior en tiempos de paz “será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles” en todo operativo donde intervengan.**

De acuerdo a la jurisprudencia de la SCJN, las autoridades militares, en tiempos de paz, ante la orden del Presidente de actuar en tareas de seguridad interior —por actualizarse circunstancias excepcionales— no pueden actuar por sí y ante sí, sino que deben estar subordinados a las autoridades civiles a las que auxiliaran en dichas labores de seguridad, en todo operativo donde actúen, según la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

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

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", **sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas** y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133<sup>71</sup>."

El requisito de subordinación de la actuación militar a la autoridad civil en tiempos de paz se originó, también, a partir de la interpretación histórico-teleológica que llevó la SCJN del artículo 129 constitucional en la acción de inconstitucionalidad 1/96, referente a los límites de actuación de las fuerzas armadas en tiempos de paz, en armonía —dijo nuestro Máximo Tribunal— con lo dispuesto por el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal que se refiere a la facultad del Presidente Constitucional de disponer de las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad interior de la Nación.

En ese sentido, señaló nuestro Máximo Tribunal:

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

*Es preciso insistir en que, derivado del origen histórico del artículo 129 constitucional, salvo la situación excepcional de suspensión de garantías, en todo caso y bajo cualquier circunstancia, las fuerzas armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo. Esto significa que las fuerzas armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. **Es imprescindible que se requiera su participación. Posteriormente, habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto***

<sup>71</sup> Época: Novena Época. Registro: 192082. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 36/2000. Página: 552.



**marco jurídico previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133<sup>72</sup>.**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

De lo sostenido por el Pleno de la SCJN es posible advertir que al llevar a cabo tareas de seguridad al interior del Estado, **en tiempos de paz, las fuerzas armadas no deben fungir como autoridades ordenadoras en el comando de las respectivas operaciones, pues su función debe ser meramente auxiliar como autoridades ejecutoras.**

Para cumplir **el deber de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles en tiempos de paz** es insuficiente el hecho de que la cadena de mando de todas las autoridades militares del Ejército y Fuerza Aérea y de la Armada de México, indefectiblemente reconduzca al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como autoridad civil, quien al ser el depositario del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en términos del artículo 80 constitucional<sup>73</sup>, ha sido investido con la calidad de Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, de conformidad con la legislación orgánica de aquellos cuerpos militares<sup>74</sup>.

De ahí que nuestro Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, en todo momento señaló que, en tiempos de paz, en las actividades donde participen las Fuerzas Armadas **"será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles"**. Es decir, se precisó que la subordinación de las Fuerzas Armadas lo es respecto de las autoridades civiles, y se hizo alusión a éstas en plural —*autoridades civiles*— para referirse a las autoridades civiles encargadas de atender la amenaza de seguridad mediante las operaciones respectivas y no sólo a la subordinación de mando que existe al Presidente Constitucional como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

<sup>72</sup> *Idem*, p. 192 y 193.

<sup>73</sup> **Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>74</sup> **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.**

**ARTÍCULO 11.** El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

**Ley Orgánica de la Armada de México.**

**Artículo 5.-** La Armada de México, para el cumplimiento de su misión, ejercicio de sus atribuciones y desarrollo de sus operaciones navales, comprende los siguientes niveles de Mando:

(...)

El Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Para efectos de esta Ley se le reconocerá como Mando Supremo de la Armada de México.

Para llegar a dicha conclusión, la SCJN también tomó en cuenta que en los orígenes del artículo 129 constitucional se tuvo como propósito:

*"[P]rohibir las comandancias generales fijas, como feudos donde gobiernan las autoridades militares, incluso hacía los gobernados. Un objetivo claro de los documentos sobre los que giró el debate fue acabar con las comandancias militares que existían como un poder paralelo a la autoridad civil e independiente de ella<sup>75</sup>."*

De lo anterior, se advierte que la regla de que en tiempos de paz las fuerzas armadas no pueden actuar por sí y ante sí en las funciones de seguridad pública o interior del Estado Mexicano, tiene el objetivo de que los integrantes de la sociedad no soporten la incidencia de dos poderes de seguridad paralelos al interior del Estado en tiempos de paz: el civil y militar.

Por tanto, si de conformidad con la jurisprudencia del Pleno de la SCJN las fuerzas armadas no deben actuar por sí y ante sí en las funciones de seguridad interior del Estado en tiempos de paz, luego entonces toda acción y operativo de las fuerzas militares (autoridades ejecutoras) debe encontrarse a cargo de autoridades de carácter civil (como autoridades ordenadoras); en el entendido que ambas deberán responsabilizarse por las consecuencias del ejercicio de las funciones de seguridad en tiempos de paz.

En este orden de ideas, cabe decir que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, efectivamente tiene la competencia y facultad constitucional de ordenar la participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, sin embargo dicha orden que a su vez funge como habilitación para las Fuerzas Armadas actúen en funciones de seguridad interior en tiempos de paz, no puede traspasar los límites que impone la propia Constitución Federal.

Así las cosas, la orden del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos jamás podrá tener el alcance de habilitar a las autoridades militares a actuar por sí y ante sí en funciones de seguridad en tiempos de paz, pues ello les está expresamente prohibido al instituto armado por disposición directa del artículo 129 de la Ley Fundamental, según lo apuntó nuestro Máximo Tribunal.

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 186.



Luego, sí la orden no debe rebasar dicho límite constitucional es necesario que en tiempos de paz, en cada operativo de seguridad donde actúen las Fuerzas Armadas tales como retenes, revisiones aleatorias, cateos o cualquier otro relacionado con la seguridad interior, indefectiblemente participen como autoridades ejecutoras a la orden de la autoridad civil competente a la cual deberán estar subordinados, en los términos de la jurisprudencia de la SCJN.

**5. La participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior en tiempos de paz está subordinada al orden jurídico, de lo cual deriva -en el ejercicio de dichas funciones- el principio de subordinación o sujeción funcional del sistema de mando y de adiestramiento militar a los fines del Estado de Derecho en tiempos de paz.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 1/96, determinó que la participación de las Fuerzas Armadas está subordinada al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados internacionales de los cuáles es parte el Estado Mexicano, según la jurisprudencia siguiente:

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

*Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133<sup>76</sup>."*

<sup>76</sup> Época: Novena Época. Registro: 192082. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 36/2000. Página: 552.

Ante ello, deben garantizarse los mecanismos necesarios para que en el ejercicio de las labores de seguridad interior, las Fuerzas Armadas actúen con pleno respeto al principio de legalidad y a los derechos humanos, ello en términos de la jurisprudencia que dice:

**“SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.** Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. **Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones.** Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. **Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados**”<sup>77</sup>.

En tal virtud, resulta imperante reconocer cual es la posición constitucional de las Fuerzas Armadas dentro del orden jurídico mexicano, para a partir de ahí reconocer cuales deben ser sus funciones al actuar en tareas de seguridad interior, ello, de conformidad con la jurisprudencia que señala:

<sup>77</sup> Época: Noveña Época. Registro: 192083 Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 35/2000 . Página: 557.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE. Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado, integrado por esos cuerpos, es preciso atender al estudio sistemático de la Constitución en la que destacan las garantías individuales consagradas en el título primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en cuanto a que no puede molestar a las personas sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren. Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior<sup>78</sup>.”**

Así las cosas, no puede soslayarse que el régimen de adiestramiento militar así como su sistema jerárquico de validez formal y de eficacia de las órdenes militares en principio son instrumentos incompatibles con nuestro régimen constitucional para que las autoridades militares intervengan en las diversas tareas de seguridad interior que tienen su origen en territorio nacional **en tiempos de paz**.

Originalmente *“la misión constitucional de las Fuerzas Armadas es la seguridad nacional, ya sea en su vertiente interna o externa **frente a amenazas provenientes más allá de nuestras fronteras**”<sup>79</sup>*. Nuestra historia constitucional nos ha enseñado que son necesarias las Fuerzas Armadas, no como una línea ofensiva, sino como un medio de defensa para hacer frente a los peligros que pudieran amenazar la soberanía nacional y la permanencia del Estado Mexicano ante cualquier enemigo exterior.

Esta es la loable y original labor para la cual fueron creadas las fuerzas armadas, razón por la cual el régimen castrense se caracteriza por adiestrar a sus miembros para lograr la derrota de un objetivo legítimo y no para actuar en contextos donde se requiere llevar a cabo el control y protección de la población civil<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Época: Novena Época. Registro: 192084. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 34/2000. Página: 550.

<sup>79</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 448/2010, resuelto en sesión de los trece de julio de dos mil once, p. 27 y 28.

<sup>80</sup> CoIDH. Caso Cabrera García y Montiel Vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). No. 220. Serie C. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 88 y 89.

Para lograr la protección del Estado frente a amenazas exteriores, además del adiestramiento bélico propio de las Fuerzas Armadas, se reconoce en la doctrina militar la indispensable cualidad de disciplina de los institutos militares.

Acorde al valor de la disciplina militar, en nuestro sistema jurídico se consagra un sistema de validez formal y de eficacia de las órdenes militares, basado en la jerarquía militar, que permite a los mandos militares hacer que los subordinados cumplan sus órdenes, sin que estos últimos puedan oponerse a pesar del contenido del mandato.

En el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos es posible que las órdenes de superior a inferior se impongan por la fuerza y por las armas, según el artículo 6 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea<sup>81</sup>, de tal forma que se otorga a los mandos superiores la capacidad legal de hacer que sus subordinados obedezcan casi cualquier mandato; por lo que respecta al personal de la Armada de México, ellos tienen el deber de cumplir incluso aquellas órdenes que puedan constituir una infracción disciplinaria, es decir ilícitas, ante lo cual sólo tienen la posibilidad de dejar constancia por escrito de la orden emitida por su superior jerárquico para así salvaguardar su responsabilidad pero no para evitar su cumplimiento, según lo establece el artículo 17 de la Ley de Disciplina para el Personal de La Armada de México<sup>82</sup>.

Así, por ejemplo, se ha sostenido que: “[e]l sentido militar de la disciplina, de plena obediencia incluso a las más duras órdenes, genera una de las tareas y responsabilidades más notables, y al mismo tiempo más comunes a todos los Ejércitos: la de formar moralmente a sus miembros, haciéndolos capaces de obedecer órdenes, de cara a la misma muerte en caso de necesidad. Este hecho, por adverso que parezca, resulta absolutamente real y enteramente necesario para los ejércitos, [...]”<sup>83</sup>, pues

<sup>81</sup> Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

**Artículo 6o.-** En caso de extrema necesidad en actos del servicio, el superior podrá servirse de sus armas o de la fuerza a su mando para obtener obediencia a sus órdenes o mantener la disciplina.

<sup>82</sup> Ley de Disciplina para el Personal de La Armada de México

**Artículo 17.-** Quien reciba una orden y advierta que de su ejecución puede derivarse manifiestamente la comisión de un hecho sancionable o una infracción disciplinaria, deberá exponerlo al superior que la dio y en caso de persistir la orden, la solicitará por escrito para salvaguardar su responsabilidad.

<sup>83</sup> Así se pronunció la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de el Salvador para destacar la importancia de la disciplina militar según los cánones universales de la doctrina militar, Inconstitucionalidad 4/2012, resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil trece, p.16

Acuerdo a los loables fines originarios del instituto armado, la disciplina militar es un valor imperioso para lograr la permanencia del Estado mediante la derrota de aquellos objetivos legítimos<sup>84</sup>.

En virtud del régimen de disciplina militar, también se crea una fuerte conciencia de jerarquía y compromiso por parte de los subordinados, quienes al saber la fuerza de las órdenes de sus superiores llegan a mostrar una obediencia inevitable.

Ese sistema de validez y eficacia de las órdenes militares, si bien podría comprenderse en aquellos casos donde las Fuerzas Armadas sirven a la Nación como última línea de defensa de la soberanía y de la permanencia del Estado —casos que se identifican generalmente con un Estado de excepción en términos del artículo 29 constitucional— puede resultar incompatible cuando se trata de tareas de seguridad interior del Estado en tiempos de paz.

Las Fuerzas Armadas están preparadas para actuar según fines bélicos que difícilmente pueden coexistir con los fines del Estado de Derecho en tiempos de paz. A juicio de algunos autores de derecho internacional humanitario y derecho de guerra, los intereses que en encuentran en juego en tiempos de guerra autorizan el uso de medidas extraordinarias para eliminar un objetivo legítimo y lograr así una ventaja militar que pueda dar cuanto antes terminada la batalla, incluso mediante actos que impliquen daños colaterales siempre que no sean inhumanos o excesivos en función de la ventaja militar obtenida<sup>85</sup>.

Así, hay quien afirma que: *“sigue aceptándose en el plano jurídico que, en la dura realidad de la guerra, las personas y los bienes civiles pueden resultar incidentalmente afectados [...] [y] ser víctimas de la identificación errónea [...] o de los efectos colaterales no deseados pero inevitables de un ataque contra un objetivo legítimo ubicado en sus proximidades. Según el principio de proporcionalidad, las bajas y los daños*

<sup>84</sup> Véase la sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 448/2010, resuelto en sesión de al trece de julio de dos mil once, p. 29. En lo que interese se señaló: “[L]a disciplina [...] en las Fuerzas Armadas goza de una especial importancia ya que permite la cohesión y mantenimiento del orden, indispensables para que el Ejército lleve a cabo su misión constitucional.”

<sup>85</sup> Sobre el tema, desde una perspectiva crítica, véase: Walzer, Michael. Guerras Justas e Injustas, Un razonamiento moral con ejemplos históricos (Traducida por Tomas Fernández Aúz y Beatriz Eguilbar). España. 2013. Paidós. p. 212 a 216

*incidentales son lícitos en el derecho convencional y consuetudinario sólo si no son excesivos en relación con la ventaja militar directa y concreta prevista<sup>86</sup>.*

De modo diametralmente contrario a lo que pudiera reputarse como lícito en tiempos de guerra, la estabilidad del Estado Constitucional y Democrático de Derecho y de la paz social, incluso ante las más extremas circunstancias, exige el pleno respeto al Estado de Derecho, a los derechos fundamentales y a la dignidad de las personas como núcleo esencial de todos ellos. Por ende, las acciones que se lleven a cabo en tiempos de paz no pueden obedecer a razones utilitaristas, por lo que está prohibido causar cualquier daño a la población civil con el único fin de alcanzar un objetivo de seguridad interior<sup>87</sup>.

Incluso el enfrentamiento de aquellas autoridades federales con inclusión de las Fuerzas Armadas con cualquier miembro de la sociedad tampoco las autoriza a eliminar al “enemigo” a toda costa, aún y cuando identifique a este como autor flagrante de la comisión de un delito relacionado con la seguridad interior.

Al contrario, tales autoridades están obligadas a hacer un uso legítimo, necesario, idóneo y proporcional de la fuerza con el fin de encaminar sus acciones a la detención de las personas mediante el menor daño posible, para lograr así su puesta inmediata ante el Ministerio Público, de conformidad con lo que exige el artículo 16 constitucional.

Expuesto lo dicho, es claro que el adiestramiento y régimen de validez y eficacia de las órdenes militares, así como los propios fines bélicos para los cuales fue creado el instituto armado deben ser compatibles con los fines constitucionales del Estado de Derecho y de la paz social, que se

<sup>86</sup> Quéguiner, Jean-François, Precauciones previstas por el derecho relativo a la condición de las hostilidades, en International REVIEW of the Red Cross, diciembre de 2006, No. 864, p. 2. Visible en: [https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc\\_864\\_queguiner.pdf](https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc_864_queguiner.pdf)

<sup>87</sup> Después del 11-S, fueron discutidas múltiples leyes antiterrorismo a nivel global en las que se proponía la licitud de derribar aviones terroristas en supuestos similares. En el caso alemán, por ejemplo, se aprobó por el Parlamento una ley que permitía derribarlos bajo la fórmula de que se encontraba “permitida la fuerza armada sólo cuando, de acuerdo con las circunstancias, puede suponerse que el avión será utilizado contra la vida de personas y éste sea el único medio para evitar el peligro actual”. Sin embargo el 13 de febrero de 2006 el Tribunal Constitucional Alemán declaró inválida dicha porción normativa al atender contra la dignidad humana y suponer que la vida humana puede suponer un instrumento de una acción de salvamento. Del dilema moral que representa aquella decisión, da cuenta: Ríos Vega, Luis Efrén, ¿Matar inocentes para salvar a otros? El caso del avión-bomba, en Derechos y Libertades, Número 21, Época II, junio de 2009, pp. 187-225, p. 191 Visible en: <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11924/DyL-2009-21-rios.pdf>



identifican con el pleno respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las personas.

Por lo anterior, resulta imperante que al atender tareas de seguridad interior en tiempos de paz, ante situaciones de violencia interior y criminalidad en los Estados, las Fuerzas Armadas estén subordinadas a una autoridad civil, que si bien también está sujeta a un régimen de mando y disciplina, a diferencia de la autoridad militar no ha sido formada para la derrota de un enemigo legítimo ni para ejecutar casi cualquier orden con la conciencia de jerarquía y compromiso que es propia los integrantes de las Fuerzas Armadas, sino para atender la violencia y criminalidad que se origina en tiempos de paz al interior de la sociedad civil, para la puesta inmediata de las personas detenidas ante el Ministerio Público por la comisión de un delito con pleno respeto a los derechos fundamentales sobre cualquier otro fin pragmático<sup>88</sup>.

Por ende, de acuerdo a la jurisprudencia de la SCJN, la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior en tiempos de paz debe respetar el principio de subordinación o sujeción funcional del sistema de mando y de adiestramiento militar a los fines del Estado de Derecho en tiempos de paz, máxime que el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior prevé:

**“Artículo 27.** Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.”

## 6. Las Fuerzas Armadas deben respetar los Derechos Humanos.

<sup>88</sup> En ese sentido, es claro el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, que al enumerar los objetivos de esta corporación, pone por sobre los demás, el deber de salvaguardar la vida, integridad, seguridad y los derechos de las personas. El precepto señala:

**Artículo 2.** La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, y sus objetivos serán los siguientes:

I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos; III. Prevenir la comisión de los delitos, y IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

Desde que se resolviera la acción de inconstitucionalidad precisada, la SCJN determinó que para delimitar el marco de actuación de las autoridades militares en tiempos de paz:

**“[R]esulta inadmisiblemente constitucionalmente sostener un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de los fenómenos que atentan gravemente contra los integrantes del cuerpo social, ni tampoco otro diverso, que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo<sup>89</sup>.”**

Lo anterior, precisamente porque las tareas de seguridad implican el respeto a los derechos fundamentales, tal y como se advierte de la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

**“SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.** Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisiblemente en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisiblemente constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o

<sup>89</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta en sesión de cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis, p. 161.



en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados<sup>90</sup>."

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Máxime que actualmente el mandato constitucional es claro, el artículo 1º, párrafo tercero, enunciado primero, de la Ley Fundamental señala que: *"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad"*.

Bajo esa tónica, la autorización del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior en tiempos de paz no es susceptible de restringir o suspender el ejercicio de los derechos, so pretexto de que son obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación de inseguridad que amerita su participación, pues el único medio para lograr ese tipo de suspensión extraordinaria en el ejercicio de algunos de los derechos, es la emisión del decreto o declaratoria general a la que se refiere el artículo 29 de la Ley Fundamental, que además exige para su ejercicio el control Político por parte del Congreso, así como el control judicial inmediato por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>91</sup>.

En tal contexto, las Fuerzas Armadas y cualquier autoridad que participe en tareas de seguridad, debe de respetar el pleno goce de los derechos fundamentales y sus garantías, lo cual se confirma en el artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior, al prever:

**"Artículo 7.** Los actos realizados por las autoridades con motivo de la aplicación de esta Ley deberán respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes".

<sup>90</sup> Época: Novena Época. Registro: 192083 Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P.J. 35/2000. Página: 557.

<sup>91</sup> **Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

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

Así, cualquier detención o contacto que lleven a cabo las Fuerzas Armadas con la población civil deberá respetar los principios de legitimidad —también denominado de legalidad—, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza que se describen en diversos criterios sustentados por el Pleno, así como por la Primera Sala de la SCJN, de rubro y texto siguientes:

**“SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU LEGALIDAD.** La legalidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos es un principio exigido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer los principios rectores de la función de seguridad pública y también es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza. Desde esta última perspectiva, la verificación de la legalidad en el uso de la fuerza pública requiere que: 1) Encuentre fundamento en una norma jurídica preestablecida, constitucional o legal, pudiendo estar complementada por normas reglamentarias e inclusive protocolarias, a fin de que con base en lo dispuesto se actúe cuando la normativa respectiva lo autorice, tomando en cuenta que la naturaleza y riesgos que implica esa actividad para los derechos humanos de los civiles tornan necesaria la existencia de directrices en la ley conforme a las cuales los agentes del Estado hagan uso de la fuerza pública, especialmente de la letal; 2) La autoridad que haga uso de ella sea la autorizada por la ley para hacerlo; y, 3) El fin perseguido con su uso sea lícito, legítimo y constitucionalmente admisible. Esto es, se trata de una valoración particular del caso que puede involucrar variables de orden fáctico y que comprende tanto la verificación de la legalidad de la causa bajo la cual se justificaría la acción de uso de la fuerza pública como los objetivos con ella perseguidos. Así, en tanto el fin perseguido por la acción encuadre en el marco de las facultades y deberes del Estado, la acción policiaca y el uso de la fuerza podrán ser constitucionalmente disponibles para cumplir con su función auxiliar de aquél<sup>92</sup>.”

**“SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU NECESIDAD.** La necesidad es un elemento indispensable para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos. Desde esta perspectiva, la verificación de la necesidad, como parte del análisis de razonabilidad del uso de la fuerza pública, implica evaluar si la medida es necesaria según sean las circunstancias de facto y para el cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado, por supuesto, avalados por la norma jurídica. Así, la necesidad de un acto de esta naturaleza implica que exista vinculación entre el fin y el medio utilizado, pues la forma y el grado de fuerza con que se ejecute debe ser, luego de la respectiva y previa valoración de las alternativas disponibles, la que se debió haber considerado pertinente e instrumental para cumplir los fines inmediatos y mediatos que se persiguen con la acción. Más todavía, dado que se trata del terreno de aplicación de fuerza (por ser en sí mismo restrictivo), para que una intervención de ésta pueda ser válidamente considerada como necesaria, debe estar precedida por acciones o medidas pacíficas que hayan resultado inexitosas, inútiles y/o ineficaces para el logro de los fines perseguidos por el Estado. En consecuencia, la fuerza es necesaria cuando las alternativas que la excluyen fueron agotadas y no dieron resultados, máxime que la necesidad de la acción de fuerza se determina en función de las respuestas que el agente (o la corporación) deba ir dando a los estímulos externos que reciba. Así, la valoración de la necesidad del uso de la

<sup>92</sup> Tesis aislada P. LIII/2010 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 61. Registro electrónico 162994.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

fuerza supone también diferenciar técnicas, armas y niveles de fuerza, según las circunstancias lo vayan justificando, ya sea para aumentar o para disminuir el grado de intervención<sup>93</sup>."

**"SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU PROPORCIONALIDAD.** La proporcionalidad es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos. Desde esta perspectiva, la verificación de la proporcionalidad, como parte del análisis de su razonabilidad, se distiende en diversas vertientes: por un lado, exige que la fuerza guarde relación con las circunstancias de facto presentes, como son las características del sujeto (objeto) de la acción, ya sea individual o plural, tales como su peligrosidad, las características de su comportamiento ya conocidas y la resistencia u oposición que presente; por otro, implica un deber de guardar conformidad, no sólo con el objetivo por ejecutar, sino con aquellos otros que, en aras del respeto a los derechos de las personas, deben cuidarse en ese tipo de acciones, como son la prevención de otros o mayores brotes de ilegalidad, fuerza o violencia. Asimismo, la proporcionalidad en el uso de la fuerza pública también está referida a la elección de medio y modo utilizados para llevarla a cabo (el medio reputado necesario), lo que implica que debe utilizarse en la medida en que se cause el menor daño posible, tanto a los sujetos objeto de la acción como a la comunidad en general y, bajo ese parámetro, lo demás será un exceso<sup>94</sup>."

**"DETENCIONES MEDIANTE EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA. PARÁMETROS ESENCIALES QUE LAS AUTORIDADES DEBEN OBSERVAR PARA ESTIMAR QUE AQUÉLLAS SON ACORDES AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL.** El artículo 19, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el derecho fundamental de toda persona a no recibir mal trato durante las aprehensiones o detenciones; asimismo, el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de toda persona a la libertad y seguridad personales y protege el derecho a no ser privado de la libertad de manera ilegal o arbitraria. Por tanto, en un contexto donde las fuerzas policiales realizan una detención, el uso de la fuerza pública debe ser limitado y ceñirse al cumplimiento estricto de los siguientes parámetros esenciales: 1) **Legitimidad**, que se refiere tanto a la facultad de quien la realiza como a la finalidad de la medida, es decir, que la misma sea inherente a las actividades de ciertos funcionarios para preservar el orden y la seguridad pública, pero únicamente puede ser utilizada en casos muy específicos y cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado. 2) **Necesidad**, que supone el que la fuerza pública debe ser utilizada solamente cuando sea absolutamente necesaria, pero deben agotarse previamente los medios no violentos que existan para lograr el objetivo que se busca, de manera que sólo opere cuando las alternativas menos restrictivas ya fueron agotadas y no dieron resultados, en función de las respuestas que el agente o corporación deba ir dando a los estímulos que reciba, por lo que es preciso verificar si la persona que se pretende detener representa una amenaza o un peligro real o inminente para los agentes o terceros. 3) **Idoneidad**, que implica su uso como el medio adecuado para lograr la detención. 4) **Proporcionalidad**, que exige la existencia de una correlación entre la usada y el motivo que la detona, pues el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido; así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza según corresponda<sup>95</sup>."

<sup>93</sup> Tesis: aislada P. LIV/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 62. Registro electrónico 162993.

<sup>94</sup> Tesis: aislada P. LVII/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 63. Registro electrónico 162992.

<sup>95</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, p. 1653. Registro electrónico 2010093.

Dichos principios deben respetarse por todas las autoridades, no sólo en atención a lo dispuesto en los criterios mencionados, sino en términos de las consideraciones obligatorias de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 26/2016 y 27/2016, resueltas por el Pleno de la SCJN en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, donde se resolvió sobre la validez e invalidez de diversas porciones normativas sobre la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México.

Así, las Fuerzas Armadas al participar en tareas de seguridad interior, así como el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos al ordenar su participación, deben de respetar los derechos fundamentales apuntados, sólo de forma enunciativa, y todos los demás que se prevean en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que es parte el Estado Mexicano.

**7. Sujeción de las Fuerzas Armadas a la autoridad judicial mediante un control judicial reforzado que garantice la protección judicial requerida a los integrantes de la sociedad.**

Actualmente el artículo 17 constitucional, a partir de su reforma publicada en el diario oficial de la federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, establece la consigna de privilegiar el pleno acceso a la justicia sobre cualquier formalismo procedimental: *“Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.”* Precisamente porque el acceso a la justicia es un presupuesto incondicional para el pleno respeto de los derechos fundamentales en una sociedad democrática.

La SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, señaló que la participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz debe estar sujeta al control de las autoridades competentes. De ahí que el control judicial sea necesario para verificar que las autoridades militares actúen con pleno respeto a los derechos fundamentales, de acuerdo a la jurisprudencia siguiente:

**“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETLARLA.** El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al Presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, **se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado**<sup>96</sup>.”

En efecto, la obligación sustantiva de las Fuerzas Armadas de respetar plenamente los derechos humanos por sí sola es insuficiente si no existen los medios para lograr la plena tutela de aquellos y con la posibilidad real de proteger a las personas contra su violación.

Ahí la importancia del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en el artículo 17 de la Ley Fundamental, así como el derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo para la defensa de los derechos humanos que se desprende de la interpretación armónica de los preceptos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En tal contexto, la posibilidad de acceder a un recurso para la defensa de los derechos no sólo debe existir jurídicamente, sino es precisó que los medios de defensa o recursos ordinarios que existan en la legislación sean efectivos. Bajo esa lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto que por virtud de los medios de defensa previstos en la legislación **“se debe brindar a la persona la posibilidad real de**

<sup>96</sup> Época: Novena Época. Registro: 192081. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 37/2000. Página: 551.

***interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida*<sup>97</sup>”.**

Al respecto, resulta aplicable la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.) de la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, de rubro y texto siguientes:

**“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.** La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados<sup>98</sup>.”

Ello es así, pues el contexto actual exige comprender que la intervención de las autoridades militares en tiempos de paz implica la medida excepcional de solicitar al instituto armado que participe en tareas distintas a aquella loable labor para la cual fue creado y por ende que se introduzca un riesgo para el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, precisamente porque la autoridad militar difícilmente puede sustraerse al régimen de mando y adiestramiento para el cual fue creado.

Al tomar en cuenta lo anterior y que tales autoridades son susceptibles de provocar actos de imposible reparación en perjuicio de los integrantes de la sociedad, es que debe privilegiarse el acceso a la tutela judicial efectiva y a un recurso rápido, sencillo y eficaz, mediante la interpretación más favorable de la Constitución y de la ley, con el fin de

<sup>97</sup> CoIDH; Caso Tibi Vs. Ecuador, Sentencia de 07 de septiembre de 2004, párr. 131

<sup>98</sup> Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, p. 536. Registro electrónico 2007064.



brindar la "protección judicial requerida", de acuerdo a las circunstancias y el momento determinado.

**8. El Congreso de la Unión y el Presidente, al regular y autorizar la actuación de las Fuerzas Armadas en cualquier tarea de seguridad interior, deben respetar el federalismo reconocido en la Norma Suprema.**

En la jurisprudencia expresada en la parte considerativa de la acción de inconstitucionalidad 1/96, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:

*"De esta forma, la interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional del Código Supremo, no lleva a la conclusión, como lo pretenden los actores, de que el ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trascienda de los cuarteles. La intención del Legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles. En tiempos de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, **a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia. Naturalmente dentro de nuestro sistema constitucional, este tipo de intervención se encuentra circunscrito al orden constitucional**, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a las garantías individuales y, por otro, que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa, **así como a que no puedan usurpar la esfera de competencia de esas autoridades. No debe perderse de vista que en estos casos como en cualquier otro, se encuentra plenamente vigente el principio constitucional de que las autoridades sólo pueden realizar lo que expresamente les faculta la ley, consagrado en el artículo 16, primer párrafo, de nuestra Constitución (..)**"*

De este modo el llamado de auxilio a las fuerzas armadas, así como la orden para que estas intervengan en tareas de seguridad, debe ser acorde a la cláusula federal establecida en los artículos 40, 41 y 119 de la Constitución Federal. El último precepto citado de forma especial establece una cláusula federal en torno a la participación de las instituciones armadas para atender aquellas sublevaciones o trastornos interiores de las entidades federativas.

Sobre el artículo 119 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la parte final de la acción de inconstitucionalidad 1/96, señaló:

*"También debe destacarse que, constitucionalmente, se encuentra previsto el auxilio que pueden brindar las fuerzas armadas a las autoridades estatales, en referencia a la denominada garantía federal contemplada en el artículo*

119 de la Constitución General de la República. El precepto, en la parte conducente, sostiene: 'Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida...'. Efectivamente, no existe otra manera efectiva de que los Poderes de la Unión pudieran proteger a los Estados frente a sublevaciones o trastornos interiores, sino no es a través del Instituto Armado<sup>99</sup>”.

**9. La participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz requiere el respeto al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios constitucionales de transparencia y rendición de cuentas como garantías necesarias para estar en la posibilidad lógica de conocer si la actuación militar se apeg a las condiciones de validez antes anunciadas y para exigir su cumplimiento a través de los canales democráticos.**

El derecho de acceso a la información pública es un mecanismo de garantía que permite conocer si la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior cumple o no con las condiciones de validez antes mencionadas.

Este Juez de Distrito ha considerado en diversos precedentes — amparo indirecto 1435/2017 *inter alia*— que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación,<sup>100</sup> el cual establece la presunción de que toda información es accesible sujeto a un sistema restringido de excepciones.<sup>101</sup>

La Primera Sala de la SCJN al resolver el amparo en revisión 173/2012<sup>102</sup>, determinó que el legislador no puede establecer supuestos generales en donde lleven a cabo clasificaciones de la información que de forma tajante impidan su conocimiento, sino que en cada caso es necesario que se lleve a cabo la fundamentación y motivación de las condiciones, la naturaleza de la información, así como las causas por las cuales debe limitarse su conocimiento.

<sup>99</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta en sesión de cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis, p. 213 y 214.

<sup>100</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

<sup>101</sup> *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.*

<sup>102</sup> Lo cual se invoca como hecho notorio, en términos de lo previsto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles (supletorio de la Ley de Amparo).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por las anteriores razones, resulta de vital importancia la garantía del acceso a la información pública relacionada con la actuación de las autoridades militares en tiempos de paz, como una garantía para que la propia ciudadanía pueda ejercer el respectivo mecanismo de rendición de cuentas de naturaleza vertical, ya sea sobre el propio instituto armado o bien, incluso sobre aquellos que tienen la función de supervisar que las actividades militares en tiempos de paz se lleve a cabo con pleno respeto al orden constitucional.

**10. Los casos relativos a violaciones a derechos humanos por militares en el ejercicio de funciones de seguridad interior deben resolverse por tribunales civiles.**

Finalmente, si las Fuerzas Armadas al llevar a cabo tareas de seguridad interior en tiempos de paz llegaran a cometer un acto que implicara la violación de un derecho humano, todo procedimiento iniciado de oficio o a instancia de parte, penal, administrativo o de cualquier índole que tuviera por objeto resolver la responsabilidad de la autoridad militar por el acto causado en perjuicio de cualquier civil debe resolverse por los tribunales civiles.

La jurisprudencia reiterada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Radilla Pacheco vs. México, es clara. El fuero militar debe tener un alcance restrictivo de modo que sólo debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su naturaleza atenten contra bienes jurídicos de la disciplina militar, exclusivamente. Así, el fuero militar jamás será el foro competente para sancionar aquellas violaciones a derechos humanos por parte de militares, pues ello implica extralimitar su competencia para conocer de la lesión de bienes jurídicos propios del ámbito civil<sup>103</sup>. Máxime que:

*"275. La Corte destaca que cuando los tribunales militares conocen de actos constitutivos de violaciones a derechos humanos en contra de civiles ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, el cual necesariamente debe ser una persona con estatus de militar en situación de actividad, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal no sólo para efectos de la respectiva reparación del daño sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia (supra párr. 247). En tal sentido, las víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares*

<sup>103</sup> ColDH, Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 23 de noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 272 a 274

*tienen derecho a que tales violaciones sean conocidas y resueltas por un tribunal competente, de conformidad con el debido proceso y el acceso a la justicia. La importancia del sujeto pasivo trasciende la esfera del ámbito militar, ya que se encuentran involucrados bienes jurídicos propios del régimen ordinario.”*

En ese sentido el artículo 13 constitucional, también es claro al señalar que:

***“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”***

Dicho precepto debe ser interpretado armónicamente con el orden convencional de protección de derechos humanos, de tal modo que efectivamente, la sola implicación de un civil —paisano— en aquellos procedimientos tendentes a resolver la existencia de un delito o falta militar es suficiente para excluir del fuero militar este tipo asuntos que deberán ser sometidos indefectiblemente a los tribunales de competencia civil.

Lo anterior, al margen de que el legislador haya o dado no la intervención de parte procesal a la persona de carácter civil en el procedimiento respectivo. Así, pues el cumplimiento del artículo 13 constitucional que señala “*cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda*” no depende de la voluntad de legislador ni de la forma en que reguló el procedimiento de que se trate, sino del sólo hecho de que los derechos de un civil se vean presuntamente violentados por la actuación militar, lo que resulta suficiente para restringir el fuero militar y turnar el asunto al tribunal civil competente.

Resulta aplicable, en lo conducente, la tesis siguiente:

***“RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DE FUERO MILITAR. INCOMPATIBILIDAD DE LA ACTUAL REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 2o. Y 8.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Derivado del cumplimiento que el Estado Mexicano debe dar a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla contra el Estado Mexicano, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de***





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

constitucionalidad y convencionalidad ex officio respecto del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, ya que su actual redacción es incompatible con lo dispuesto por el artículo 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que no es necesario modificar el contenido normativo del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero señaló que su interpretación debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en la propia Constitución y en el artículo 8.1 de la citada Convención Americana. Así, la interpretación de este precepto del Código de Justicia Militar debe ser en el sentido de que frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles, **bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar, porque cuando los tribunales militares conocen de actos constitutivos de violaciones a derechos humanos en contra de civiles, ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, el cual necesariamente debe ser una persona con estatus de militar en situación de actividad, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal no sólo para efectos de la respectiva reparación del daño, sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia.** De este modo, en estricto acatamiento a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la interpretación que corresponde al artículo 13 de la Constitución Federal en concordancia con el artículo 2o. de la Convención Americana, deberá ser coherente con los principios constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia contenidos en ella, y de conformidad con el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual, entre otras prerrogativas, prevé el derecho a comparecer ante juez competente. Por todo ello, la actual redacción del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, es incompatible con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, conforme a esta interpretación a la luz de los artículos 2o. y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>104</sup> .

### **OCTAVO. Análisis de constitucionalidad del sistema normativo contenido en la Ley de Seguridad Interior en cuanto autoriza a las fuerzas militares a participar en las funciones relativas a la seguridad interior en tiempos de paz**

El análisis de constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior se realiza a la luz del parámetro de regularidad constitucional sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz que estableció la SCJN a lo largo de las consideraciones establecidas en la acción de inconstitucionalidad 1/96, las cuales constituyen jurisprudencia obligatoria para este Juez de Distrito<sup>105</sup> y, por ende, deben ser aplicadas para resolver el presente asunto, incluso en suplencia de la queja.

<sup>104</sup> Tesis P. LXXI/2011 (9a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 554. Registro electrónico 160488.

<sup>105</sup> Jurisprudencia 1a./J. 2/2004, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Marzo de 2004, p. 130. Registro electrónico 181938. De rubro y texto siguientes: "JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 1/96, la SCJN estableció un parámetro de regularidad constitucional sobre la actuación de las fuerzas armadas en tiempos de paz, derivado de la interpretación de los artículos 29, 89 fracción VI, y 129, en relación con los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En aras de hacer prevalecer la supremacía de la Ley Fundamental, dicho parámetro de regularidad constitucional resulta obligatorio para resolver el presente asunto, incluso en suplencia de la queja, sin perjuicio de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se haya pronunciado expresamente sobre la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, pues lo cierto es que el nuestro Máximo Tribunal sí estableció de forma temática y específica los requisitos constitucionales que deben cumplirse para que las autoridades militares actúen en labores de seguridad interior en tiempos de paz, a partir de la interpretación directa de los artículos 29, 89 fracción VI, y 129 en relación con los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal, por lo que el contenido material de la Ley de Seguridad Interior ingresa sin mayor dificultad dentro del ámbito de regulación de la jurisprudencia constitucional obligatoria sobre el tema de mérito.

Al respecto, resulta aplicable por las razones que la informan la jurisprudencia P./J. 104/2007 emitida por el Pleno de Nuestro Máximo Tribunal, de rubro y texto siguientes:

**“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO, A FIN DE HACER PREVALECEER LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Debe suplirse la queja deficiente respecto del acto concreto de aplicación de una norma legal, que si bien no ha sido específicamente declarada inconstitucional a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ingresa sin mayor dificultad dentro del ámbito de regulación de una jurisprudencia temática sobre inconstitucionalidad de leyes, entendida ésta como aquella referida a los actos legislativos que no pueden realizarse válidamente. Esta conclusión se justifica por las siguientes razones: 1) el Juez constitucional tiene el deber de hacer prevalecer la Constitución en cuanto ley suprema, además tiene facultades propias y autónomas para decidir si un acto o una ley viola alguna norma constitucional, con el efecto de**

de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno.”



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**inaplicarlo en el caso concreto, y para casos futuros en relación con el quejoso, por lo que, por mayoría de razón, tiene facultades para ejercer un prudente juicio de analogía con el objeto de verificar la aplicabilidad directa del principio contenido en la jurisprudencia al caso de su conocimiento; 2) de actualizarse el juicio de analogía, se surte la aplicabilidad del principio general contenido en la jurisprudencia, dando lugar en consecuencia al surgimiento del deber del juzgador para hacer prevalecer el derecho fundamental o la norma constitucional cuyo alcance ha sido definido; 3) el Juez constitucional tiene el deber de evitar la subsistencia de actos de aplicación de leyes declaradas inconstitucionales, con independencia de la no impugnación o el consentimiento de éstas, porque dichos actos al constituir una individualización de la norma legal, contienen necesariamente los vicios de inconstitucionalidad que la ley les ha trasladado, además de los posibles defectos propios de ilegalidad que en consecuencia se producen; y 4) el Juez constitucional tiene el deber de actuar conforme a derecho, lo que no ocurre si mediante su actuación impide la plena eficacia de la jurisprudencia temática invocada, pues ello implicaría la violación de los derechos fundamentales tutelados a través del orden jurídico<sup>106</sup>.**

Dicho lo anterior cabe señalar que el contraste entre el sistema normativo impugnado y los parámetros de constitucionalidad previamente apuntados, llevan a determinar lo siguiente:

**A. Inconstitucionalidad del sistema normativo previsto en los artículos 4, fracción I, 6 párrafo primero, 11 párrafos primero y último, 15, segundo párrafo, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior.**

Los artículos 4, fracción I, 6 párrafo primero, 11 párrafos primero y último, 15, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior son contrarios a las condiciones constitucionales de validez que se derivan de los artículos 29, 86, fracción VI y 129, en relación con el 14 y 16 de la Ley Fundamental, en los términos que fueron interpretados por SCJN en la jurisprudencia obligatoria derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96.

Las condiciones de validez para que las Fuerzas Armadas puedan participar en tareas de seguridad interior en tiempo de paz que son transgredidas por los artículos referidos, son las siguientes:

**1. Las Fuerzas Armadas tienen facultades para participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz, siempre y cuando sean previamente autorizadas a partir de un mandamiento escrito del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que funde y motive su intervención.**

**2. El Presidente de la República está facultado para autorizar a las fuerzas armadas a participar en la seguridad interior del Estado en**

<sup>106</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 14. Registro electrónico 170582

**tiempos de paz mediante la declaratoria referida, siempre y cuando se actualicen circunstancias excepcionales.**

**3. La actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior en tiempos de paz ante circunstancias excepcionales debe regirse por los criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial.**

**4. Una vez que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a las fuerzas armadas a intervenir en determinadas tareas de seguridad interior en tiempos de paz “será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles” en todo operativo en que intervengan.**

Pues bien, los artículos 4, fracción I, 6 párrafo primero, 11, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior contravienen dichas condiciones constitucionales de validez, de acuerdo a lo siguiente:

El artículo 6, párrafo primer de la Ley de Seguridad Interior señala lo siguiente:

***“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.”***

El precepto citado, en lo que interesa, faculta a las autoridades federales y expresamente a las **Fuerzas Armadas** para implementar, en el ámbito de sus competencias, 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.

Cabe apuntar que el contenido que debe integrar la Agenda Nacional de Riesgos no se delimita expresamente en la Ley de Seguridad Nacional, pero de la propia interpretación gramatical del artículo 7 de dicha ley<sup>107</sup> que contempla la existencia de este instrumento, es posible advertir que dicha agenda constituye aquella relación de asuntos, compromisos o quehaceres

---

<sup>107</sup> **Artículo 7.-** En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.

Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El Estado Mexicano para afrontar los riesgos de seguridad nacional<sup>108</sup>; es decir, aquellas situaciones identificadas por el Estado que potencialmente puedan poner en peligro la seguridad nacional pero que aún no han causado daño alguno.

Según el propio Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional, dicha agenda 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 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”*<sup>109</sup>.

En este orden de ideas, el análisis del artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior permite concluir que por virtud de tal disposición se faculta a las Fuerzas Armadas para llevar a cabo acciones, políticas y programas, dentro de su propio ámbito de competencia, para identificar, prevenir y atender oportunamente aquellas situaciones que refiere la Agenda Nacional de Riesgos, las cuales, según se explicó, son situaciones que aún no representan un daño a la seguridad nacional, pero de actualizarse darían lugar a ello.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior dispone lo siguiente:

**“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.**

**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:**

<sup>108</sup> De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, agenda, en su tercera acepción, significa: 3. f. Relación ordenada de asuntos, compromisos o quehaceres de una persona en un período. Visible en: <http://dle.rae.es/?id=14mRqHg>

Por su parte, el significado de riesgo es aquella 1. m. Contingencia o proximidad de un daño. Visible en: <http://dle.rae.es/?id=WT8tAMl>

<sup>109</sup> <http://www.cisen.gob.mx/snANR.html>

*I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o*

*II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional.*

***Aquellas amenazas a la Seguridad Interior que no requieran Declaratoria en términos del presente artículo serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.***

En tal virtud, es posible advertir que el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior autoriza a las Fuerzas Armadas en su carácter de autoridades federales a atender las amenazas de seguridad interior, **sin la necesidad de la declaratoria de seguridad interior que emita el Poder Ejecutivo Federal.**

**En otras palabras, se autoriza a las Fuerzas Armadas en su carácter de autoridades federales a atender las amenazas de seguridad interior aún y cuando no se den las condiciones para emitir la respectiva declaratoria de seguridad interior,** consistentes en que se comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades inicialmente competentes para atender la amenaza de seguridad respectiva, o bien, cuando sea insuficiente su colaboración para atenderla.

Asimismo, el artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior dispone que las autoridades federales con inclusión de **Fuerzas Armadas**, en el ámbito de sus competencias, 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.

Ello, mediante **acciones de carácter permanente y sin la necesidad de la emisión de la declaratoria en materia de seguridad nacional,** según se señala en el segundo párrafo del artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior.

En efecto, el artículo citado dispone:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**"Artículo 26. Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos.**

*Las acciones que se realicen para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior **son de carácter permanente** y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso requieran."*

De esta forma el precepto 26 de la Ley de Seguridad Interior al establecer que las Fuerzas Armadas pueden llevar acciones de seguridad interior para atender riesgos de seguridad interior, es evidente que para ello no se requiere la emisión de declaratoria alguna, pues en términos del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior, la citada declaratoria sólo se puede emitir ante una amenaza de seguridad interior, pero no así ante un riesgo que sólo constituye una situación que potencialmente podría convertirse en alguna amenaza a la seguridad interior, pero que aún no llega a constituirla<sup>110</sup>. Máxime, que el artículo 26, párrafo segundo, de la Ley de Seguridad Interior, dispone que tales acciones para la atención de riesgos de seguridad interior son de carácter permanente.

En suma, la ley faculta a las autoridades federales con inclusión de las autoridades militares para atender aquellas situaciones que aún no constituyen una amenaza a la seguridad interior, respecto de las cuales tampoco es procedente la emisión de la declaratoria respectiva, por constituir sólo una situación potencial o de riesgo de que se verifique una situación excepcional.

Lo anterior se corrobora con lo previsto en el artículo 4, fracción I, de la Ley de Seguridad Interior, que señala:

**"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:**

**I. Acciones de Seguridad Interior: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con**

<sup>110</sup> Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

II. Amenazas a la Seguridad Interior: Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional;

III. Riesgo a la Seguridad Interior: Situación que potencialmente puede convertirse en una Amenaza a la Seguridad Interior; (...).

*los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener **riesgos** y amenazas a la seguridad interior;”*

Es decir, el citado precepto 4 de la Ley de Seguridad Interior en sintonía con el artículo 26, también dispone que las autoridades militares puedan **por sí o en coordinación** atender riesgos de seguridad interior respecto de los cuales no se ha emitido la respectiva declaratoria así como ante amenazas a la seguridad interior.

Finalmente, los artículos 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior señalan que:

*“**Artículo 30.** Las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias. Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información.*

*Toda obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

*“**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.”*

Del contenido del artículo 30 de la Ley de la Seguridad Interior transcrito es posible advertir que las Fuerzas Federales, pero también las **Fuerzas Armadas** desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior, mediante cualquier método lícito de recolección de información; y, para tal efecto, el artículo 31 de la propia legislación dota de medios a las autoridades que intervengan en aplicación de la Ley de Seguridad Interior, es decir a las propias Fuerzas Armadas, para llevar a cabo tales tareas de inteligencia, al facultarlas para solicitar información a cualquier autoridad federal y órganos autónomos, los cuales deberán proporcionar la información requerida.

De esa manera tales preceptos facultan a las Fuerzas Armadas para llevar tareas de inteligencia y para requerir expresamente información a las demás autoridades federales y órganos autónomos, ello de forma ordinaria





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

...sin que la ley establezca la necesidad de algún evento de naturaleza extraordinaria o de alguna orden para efecto de que las Fuerzas Armadas lleven a cabo las citadas tareas de inteligencia.

Como es posible advertir, todos los artículos previamente analizados, **4, fracción I, 6 párrafo primero, 11, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior**, violan la condición relativa a que: **"1. Las Fuerzas Armadas tienen facultades para participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz, siempre y cuando sean previamente autorizadas a partir de un mandamiento escrito del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que funde y motive su intervención."**

En efecto, según advierte de tales preceptos, con la sola entrada en vigor se le atribuyen una serie de funciones a las Fuerzas Armadas para actuar en tareas de seguridad interior, por lo que el legislador pasó por alto que sólo el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es el único que tiene la posibilidad de llamar al instituto armado para intervenir en tareas de seguridad interior en tiempos de paz, pero no el legislador mismo.

El legislador tiene la facultad legislativa de regular el ejercicio de la citada atribución presidencial contemplada en el artículo 89, fracción VI, de la Ley Fundamental para invocar el auxilio del instituto armado, pero **el propio legislador por sí mismo no puede habilitar con carácter permanente a las Fuerzas Armadas con motivo de la sola entrada en vigor de la legislación, en fractura del régimen de competencias constitucionales en perjuicio de los justiciables**. De ahí que la legislación contenga este vicio de inconstitucionalidad.

Más aún, el legislador federal al disponer que las autoridades militares con la entrada en vigor de la legislación tienen la facultad llevar a cabo diversas tareas de seguridad interior, pasa por alto que **las fuerzas armadas sólo pueden participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz cuando se actualicen circunstancias excepcionales**, las cuales implican, según se dijo, los criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial.

Contrario a tales mandatos, el legislador federal ordenó en los artículos 4, fracción I, 6 párrafo primero, 11, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, que las Fuerzas Armadas se incorporaran a las tareas de seguridad interior ante cualquier circunstancia previa a la situación extraordinaria, es decir sin justificar la existencia de circunstancias excepcionales y mediante criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior.

Bajo esa perspectiva el legislador, sin orden fundada y motivada del Supremo Poder Ejecutivo **incorporó a las autoridades militares como un actor ordinario más de la función pública de seguridad interior que debe brindar el Estado y, además, sin justificar la existencia de circunstancias excepcionales que dieran lugar, en su caso, a su participación impermanente o temporal y delimitada geográficamente.**

Máxime que el artículo 15, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior prevé un sistema de prórrogas indefinidas que genera inseguridad jurídica en cuanto al cumplimiento de las condiciones de impermanencia y temporalidad de la participación de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad interior en tiempos de paz, al establecer lo siguiente:

***“Artículo 15.** La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá fijar la vigencia de la intervención de la Federación, la cual no podrá exceder de un año. Agotada su vigencia, cesará dicha intervención, así como las Acciones de Seguridad Interior a su cargo.*

*Las condiciones y vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrán modificarse o prorrogarse, por acuerdo del Presidente de la República, mientras subsista la amenaza a la Seguridad Interior que la motivó y se justifique la continuidad de las Acciones de Seguridad Interior. Las modificaciones y prórrogas deberán notificarse y publicarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la presente Ley.”*

En ese sentido, este juzgador encuentra que los artículos 4, fracción I, 6 párrafo primero, 11, 15, segundo párrafo, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior transgreden las condiciones de validez para la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior en tiempos de paz, consistentes en que: **“1. El Presidente de la República está facultado para autorizar a las fuerzas armadas a participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz mediante la declaratoria referida, siempre y cuando se actualicen circunstancias excepcionales”**; y que:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**La actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior en tiempos de paz ante circunstancias excepcionales debe registrarse por los criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial.”**

Adicionalmente, los preceptos anunciados —4, fracción I, 6 párrafo primero, 11, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior—, en cuanto ordenan la participación ordinaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, también contraviénen la condición de validez de actuación de las Fuerzas Armadas, consistente en que: **“4. Una vez que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a las fuerzas armadas a intervenir en determinadas tareas de seguridad interior en tiempos de paz “será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles” en todo operativo donde intervengan.”**

En efecto, es evidente que si con la entrada en vigor de la legislación se faculta a las autoridades militares a llevar a cabo tareas de seguridad, para cumplir con el principio de subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad civil, resulta imperante que la legislación establezca expresamente que en estos supuestos de tareas de seguridad interior del Estado en tiempos de paz las autoridades militares se encuentran subordinadas a las autoridades civiles, pues de lo contrario las citadas autoridades militares seguirán actuando de conformidad con el régimen de subordinación militar previstos en las leyes orgánicas de dichos cuerpos militares como lo son la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la Ley Orgánica de la Armada de México.

Luego, si la legislación permite a las autoridades militares a llevar a cabo tareas de seguridad con su entrada en vigor, sin necesidad de solicitud de auxilio ni orden de autoridad alguna y sin subordinarlas a alguna autoridad civil, con ello también permitió que en las Fuerzas Armadas actuaran en tareas de seguridad interior por sí y sin estar sujetos a las autoridades civiles, máxime que el artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior señala que:

**“Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:**

*I. Acciones de Seguridad Interior: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, **por sí o en coordinación** con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior; (...)*".

Es decir, dicho precepto legal define las acciones de seguridad interior como aquellas en las que actúan las fuerzas armadas **por sí mismas o en coordinación** con las demás autoridades, en forma contraria a la condición constitucional de validez que exige la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles en las funciones de seguridad interior en tiempos de paz.

**En suma, los artículos 4, fracción I, 6 párrafo primero, 11 párrafos primero y último, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior son inconstitucionales porque evidencian que el legislador ha incorporado a las fuerzas armadas dentro del sistema ordinario y permanente de seguridad interior en tiempos de paz, en contravención a las condiciones constitucionales de validez que sobre la actuación de las fuerzas armadas en tiempos de paz ha establecido la jurisprudencia de la SCJN, derivadas de la interpretación de los artículos 29, 89 fracción VI, y 129, en relación con los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal.**

#### **B. Vicios de inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior.**

Resulta inconstitucional el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior, en cuanto permite que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos ordene la intervención del instituto armado en tareas de seguridad interior sin cumplir a cabalidad los requisitos de fundamentación y motivación que deben preceder a una decisión de tal trascendencia.

En efecto, según se dijo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los artículos 29, 89, fracción VI y 129 constitucional, en relación con los diversos 14 y 16 de la Ley Fundamental, estableció que: **"1. Las Fuerzas Armadas tienen facultades para participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz, siempre y cuando sean previamente autorizadas a partir de un mandamiento escrito del**



**Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que funde y motive su intervención”.**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Es decir, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es la autoridad facultada para habilitar al instituto armado para actuar en funciones de seguridad en tiempos de paz, **pero mediante una orden previa por escrito que debe cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación, dada la trascendencia de ésta decisión, de conformidad con el artículo 16 constitucional.**

Asimismo, en dicha orden escrita se deben plasmar aquellas circunstancias excepcionales que dan lugar la intervención del instituto armado, pues según se precisó: **“2. El Presidente de la República está facultado para autorizar a las fuerzas armadas a participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz, siempre y cuando se actualicen circunstancias excepcionales.”**

Lo anterior, en el entendido de que: **“3. La actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior en tiempos de paz ante circunstancias excepcionales debe regirse por los criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial”**, por lo que tales requisitos también deben guiar el ejercicio de fundamentación y motivación que realice el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al llamar al Instituto Armado.

En tal sentido, no es válido que se ordene la participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz sin fundar y motivar previamente una decisión de tal trascendencia.

Siguiendo ese orden de ideas, este juzgador observa que mientras que los artículos 11, párrafo segundo, 12, 14 y 20, párrafo primero de la Ley de Seguridad Interior reiteran dichos deberes de fundamentación y motivación que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos debe cumplir mediante la emisión de la declaratoria de seguridad interior en la cual puede ordenar que el instituto armado participe en tareas de seguridad interior, por su parte, el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior señala:

**“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.”**

Como es posible advertir, el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior permite que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ante situaciones de grave peligro o integridad de las personas, ordene tanto a las Fuerzas Federales, es decir la policía Federal, así como a las Fuerzas Armadas llevar a cabo tareas de seguridad interior, para posteriormente a emitir la declaratoria respectiva.

El citado precepto 16 de la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional, en la porción que exenta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de su deber de fundar y motivar una orden de tal trascendencia como lo es la intervención de las autoridades militares en tareas de seguridad interior del Estado.

En efecto, el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior permite al Jefe del Poder Ejecutivo que primero ordene la participación de las Fuerzas Armadas sin llevar a cabo el ejercicio de fundamentación y motivación de una decisión de tal trascendencia y que posteriormente emita la declaratoria de seguridad interior, y lleve a cabo el ejercicio de fundamentación y motivación respectivo.

Así, es evidente que tal artículo es contrario a los preceptos 29, 89, fracción VI y 129 constitucional, en relación con los diversos 14 y 16 de la Ley Fundamental, según la propia interpretación que llevó a cabo nuestro Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que el legislador, al emitir el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior, pretende justificar la excepción al



del Presidente de fundar y motivar la orden que se dé a las Fuerzas Armadas para participar en tareas de seguridad interior, bajo la hipótesis de que la citada orden se emite ante situaciones que *"representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno"*.

No obstante, esa situación no releva al Jefe del Ejecutivo Federal de fundar y motivar la orden al instituto armado para participar en tareas de seguridad interior, precisamente, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde que resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/96, previó la posibilidad de ordenar de forma fundada y motivada que las Fuerzas Armadas actuaran en tareas de seguridad interior en tiempos de paz ante circunstancias excepcionales, únicas que las autorizan para ello, y es precisamente ante estas circunstancias las que el Presidente Constitucional tiene el deber de tomar en cuenta para emitir aquella orden fundada y motivada.

Por ende, el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior no puede relevar al Jefe del Ejecutivo del fundar y motivar la participación de las fuerzas armadas, ni siquiera ante circunstancias que *"representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno"*, pues precisamente son estas circunstancias las que deben ser tomadas en cuenta al realizar el ejercicio de fundamentación y motivación de esta orden escrita, **máxime que en dichos escenarios hipotéticos las fuerzas de seguridad de carácter civil sí pueden actuar en forma inmediata para intervenir en los hechos de la gravedad apuntada mientras se prepara la declaratoria de seguridad interior correspondiente.**

Por ende, el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional en la porción que permite al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ordenar la participación de las Fuerzas Armadas mediante una orden que no esté fundada y motivada, razón por la cual debe declararse inconstitucional dicho precepto y concederse el amparo y protección de la Justicia Constitucional para los efectos precisados en este fallo.

**C. Vicios de inconstitucionalidad de los artículos 4, fracción IV, 17, 20, fracciones I, II, III y IV, 21 y 22 de la Ley de Seguridad Interior.**

También resultan inconstitucionales los artículos 4, fracción IV, 20, fracciones I, II, III y IV, y 22 de la Ley de Seguridad Interior, en atención a que, como se verá, contemplan la posibilidad de que las Fuerzas Armadas puedan actuar **por sí y en coordinación** con otras autoridades en tareas de seguridad interior, de manera que están facultadas para actuar sin estar subordinadas a las autoridades civiles en las operaciones correspondientes.

En efecto, si bien las Fuerzas Armadas pueden actuar cuando sean convocadas por la autoridad civil, a través de la declaratoria de seguridad interior a modo de orden fundada y motivada para tal efecto, lo cierto es que según se ha dicho a lo largo de este fallo, **las Fuerzas Armadas no pueden actuar por sí y ante sí.** Al contrario, de acuerdo a la condición precisada en el respectivo apartado: “4. Una vez que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a las fuerzas armadas a intervenir en determinadas tareas de seguridad interior en tiempos de paz **“será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles” en todo operativo donde intervengan**”, según lo estableció la SCJN en su jurisprudencia al realizar la interpretación sistemática de los artículos 29, 89, fracción VI y 129 en relación con los diversos 14 y 16 constitucionales.

Frente al parámetro constitucional descrito, el artículo 4, fracción VI, y 17 de la Ley de Seguridad Interior señalan:

***“Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:***

***IV. Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: El mandato ejecutivo que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, para que por sí o en coordinación con otras autoridades, realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir Amenazas a la Seguridad Interior;”***

***“Artículo 17. A partir de la expedición de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, las acciones que realicen las autoridades federales para su atención y cumplimiento, se considerarán como Acciones de Seguridad Interior.***





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El artículo 17 de la citada legislación señala que ante la emisión de la declaratoria se llevarán a cabo acciones por parte de las autoridades federales para atender la amenaza de seguridad interior de que se trate. Dichas acciones, que se lleven a cabo de forma posterior a la emisión de la declaratoria, según el artículo 4, fracción VI de la Ley de Seguridad Interior, pueden realizarlas las Fuerzas Armadas las que actuaran por sí o en coordinación con otras autoridades.

En tal contexto, los artículos 17 y 4, fracción VI, de la citada legislación, permiten que una vez emitida la declaratoria de seguridad interior, se lleven a cabo las acciones en la materia, por parte de las Fuerzas Militares, actuarán por sí o en coordinación con otras autoridades, pero no de forma subordinada a las autoridades civiles.

Así las cosas, es evidente que los artículos de la Ley de Seguridad Interior son inconstitucionales al permitir a las Fuerzas Armadas actuar por sí y ante sí y en coordinación con las demás autoridades, en lugar de lo que exige el orden constitucional, consistente en que **“4. Una vez que se autorice a las autoridades militares para intervenir en determinadas tareas de seguridad propias de las autoridades civiles competentes será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles”**.

Expuesto ello, se proceden a explicar los vicios de inconstitucionalidad del artículo 20, fracciones I, II, III y IV, 21 y 22 de la Ley de Seguridad Interior, los cuales según se adelantó, se deben a que estos preceptos también son contrarios a las condiciones de actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, consientes en que: **“4. Una vez que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a las fuerzas armadas a intervenir en determinadas tareas de seguridad interior en tiempos de paz “será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles” en todo operativo donde intervengan.”**

Para explicar ello, conviene partir del artículo 14 de la Ley de Seguridad Interior<sup>111</sup>, el cual señala que al emitirse la declaratoria respectiva

<sup>111</sup> Artículo 14. El Acuerdo de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá contener lo siguiente:

debe especificarse, entre otras cuestiones, quien será la “**autoridad o institución federal coordinadora y las demás que participarán**” para atender las amenazas de seguridad interior.

Ello, en el entendido de que, al emitirse la declaratoria de seguridad interior, la autoridad coordinadora tiene la función de mando y coordinación sobre los grupos interinstitucionales que se forman para atender alguna amenaza de seguridad interior, dentro de los cuales se incluyen a autoridades de distintos órdenes de gobierno, las autoridades de las entidades federativas, junto con las autoridades federales para hacer frente a la misma, y dentro de éstas últimas pueden o no estar las Fuerzas Armadas.

En efecto, las Fuerzas Armadas no intervienen siempre que se emita la declaratoria de seguridad interior, sino sólo cuando se presenten las circunstancias del artículo 20 de la Ley de Seguridad Interior. Dada la trascendencia de tal precepto, es conveniente transcribirlo a continuación:

**“Artículo 20. Las Fuerzas Armadas sin perjuicio de las misiones que tienen asignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus Leyes Orgánicas, sólo intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate, conforme al procedimiento siguiente:**

**I. El Presidente de la República, a propuesta de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que se integren en términos del artículo 21;**

**II. El Comandante designado en términos de la fracción anterior elaborará el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes;**

**III. El protocolo contemplará la integración de grupos interinstitucionales, a fin de que cada uno lleve a cabo la misión que se les asigne con base en las atribuciones y responsabilidades que les correspondan, coordinadas por el Comandante, y**

- 
- I. Autoridad o institución federal coordinadora y las demás que participarán;
  - II. La amenaza a la Seguridad Interior que se atenderá;
  - III. Las entidades federativas o áreas geográficas en las que se realizarán las Acciones de Seguridad Interior;
  - IV. Las acciones que se requieran a cargo de las entidades federativas o municipios para contribuir a la atención de la Amenaza a la Seguridad Interior;
  - V. Las Fuerzas Federales participantes;
  - VI. En su caso, la determinación sobre la disposición de las Fuerzas Armadas para atender la amenaza, en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de esta Ley;
  - VII. Las Acciones de Seguridad Interior que se llevarán a cabo, y
  - VIII. La temporalidad de la Declaratoria.
- La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrá determinar la realización simultánea de Acciones de Seguridad Interior en diversas áreas geográficas del país, cuando por la naturaleza y características de la amenaza o de los agentes que participan en su comisión, no sea materialmente posible circunscribir sus causas, manifestaciones o resultados a una entidad o área específica.



IV. Las Fuerzas Armadas actuarán realizando las Acciones de Seguridad Interior previstas en la Declaratoria respectiva.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como es posible advertir el primer párrafo del artículo 20 señala que, en casos de declaratoria de seguridad interior, las Fuerzas Armadas sólo intervendrán cuando al emitirse la respectiva declaratoria de seguridad interior, las capacidades de las Fuerzas Federales, es decir, las instituciones de la policía federal<sup>112</sup>, sean insuficientes para reducir o contener la amenaza de seguridad interior que dé lugar a la citada declaratoria.

En este orden de ideas, cuando resulta necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, de conformidad con la fracción I, del artículo 20 de la legislación impugnada, *“el Presidente de la República, a propuesta de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que se integren en términos del artículo 21”*.

Dicho comandante, según la fracción II del citado artículo 20 de la Ley de Seguridad Interior, tiene la función primordial de elaborar un “protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes”; y, mediante tal protocolo, según la fracción III, del artículo 20 de la citada Ley de Seguridad Impugnada, se “contemplará la integración de grupos interinstitucionales, a fin de que cada uno lleve a cabo la misión que se les asigne con base en las atribuciones y responsabilidades que les correspondan, coordinadas por el Comandante”.

Lo anterior, en el entendido de que las Fuerzas Armadas deben llevar a cabo las acciones previstas en la declaratoria de seguridad interior, señala la fracción IV, del artículo 20 de la Ley de Seguridad Interior.

En relación a lo anterior, cabe señalar que en caso de que intervengan las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior y se designe a un comandante de las Fuerzas Armadas en términos del artículo

<sup>112</sup> Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...) VI. Fuerzas Federales: Las instituciones policiales federales; (...).

20, fracción I, de la Ley de Seguridad Interior, dicho comandante además de las atribuciones que señala el propio artículo 20, tiene el deber de constituir un grupo interinstitucional con representantes de las autoridades u organismos participantes para atender la amenaza de seguridad y coordinar las acciones de seguridad interior que se realizarán para tal efecto, así como dar seguimiento a las acciones que para ello lleven las autoridades de las entidades federativas. Ello, según se advierte del artículo 21 de la legislación impugnada, el cual señala:

***“Artículo 21. La institución o autoridad coordinadora constituirá un grupo interinstitucional con representantes de cada una de las autoridades u organismos participantes, a efecto de coordinar la realización de las Acciones de Seguridad Interior, así como para el seguimiento a las acciones de participación a cargo de las autoridades de las entidades federativas respectivas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley, y de las disposiciones reglamentarias de las Fuerzas Armadas.”***

Es evidente que cuando intervienen las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior y, por tanto, se designa a un comandante como jefe del grupo interinstitucional, este tiene facultades de coordinar a las demás autoridades que participan en las tareas de seguridad interior. Es decir, de ordenarles que funciones realizar para tal efecto.

Ello se corrobora del contenido del artículo 22 de la Ley de Seguridad Interior, que señala:

***“Artículo 22. Las autoridades respectivas atenderán la amenaza que motivó la Declaratoria, cooperando en el ámbito de sus atribuciones y bajo la coordinación de la autoridad designada. Cuando la amenaza no requiera la intervención de las Fuerzas Armadas, el Presidente designará a la autoridad civil que corresponda a propuesta del Secretario de Gobernación.”***

En efecto, la cooperación de las autoridades encargadas de atender la amenaza de seguridad interior, se debe realizar en términos de las facultades de coordinación de la autoridad designada para tal efecto, la cual será un comandante de las Fuerzas Armadas siempre que se requiera su participación y sólo cuando no sea necesaria la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, se designara una autoridad civil para tal efecto. Es decir, en términos de la propia Ley, siempre que participen las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, será la autoridad militar la que este al mando y coordinación de las actividades que se lleven para atender la amenaza de seguridad interior de que se trate.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

De lo antes expuesto es posible advertir que el artículo 20, fracciones I, II, III y IV, así como 21 y 22 de la Ley de Seguridad Interior son **inconstitucionales**, en cuanto le atribuyen la funciones de mando y coordinación a un comandante de las Fuerzas Armadas en toda aquella labor de seguridad interior que se lleve con participación del instituto militar, dado que resultan contrarios al principio que exige que en tiempos de paz **“una vez que se autorice a las autoridades militares para intervenir en determinadas tareas de seguridad propias de las autoridades civiles competentes será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles”** establecido en la jurisprudencia obligatoria de la SCJN.

**D. Vicios de inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior en cuanto emite una clasificación previa, desde sede legislativa, sobre la información generada por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior.**

Ha quedado expuesto que la participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz requiere el respeto al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios constitucionales de transparencia y rendición de cuentas como garantías necesarias para estar en la posibilidad de conocer si la actuación militar se apegue a las condiciones de validez antes anunciadas y para exigir su cumplimiento a través de los canales democráticos.

Este Juez de Distrito ha considerado en diversos precedentes — amparo indirecto 1435/2017 *inter alia*— que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación,<sup>113</sup> el cual establece la presunción de que toda información es accesible sujeto a un sistema restringido de excepciones.<sup>114</sup>

En ese sentido, la Segunda Sala de la SCJN ha establecido que los poderes públicos no están autorizados para mantener secretos y reservas frente a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones estatales que están llamados a cumplir, salvo las excepciones

<sup>113</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

<sup>114</sup> Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.*

previstas en la ley<sup>115</sup> siempre y cuando se justifiquen mediante el ejercicio de la motivación reforzada.

En tal sentido, de conformidad con el artículo 6, inciso A, fracción I, es posible que el legislador establezca en la legislación los **términos** a partir de los cuales las autoridades en poder de la información pública podrán reservar la información solicitada<sup>116</sup>; sin embargo **el legislador no está autorizado a clasificar a priori determinada información como de seguridad nacional.**

En ese orden de ideas, contrario al mandato constitucional, el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior establece:

***“Artículo 9.** La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.*

El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior clasifica la información como de seguridad nacional antes de que se genere y de que se valore su contenido, sin permitir al órgano de control especializado y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que emita la resolución correspondiente en la materia.

En todo caso, es el órgano al que se solicita la información, el que tiene la facultad de clasificar la información en los términos que establezca la propia ley y en su caso determinar si la información solicitada puede considerarse como información de seguridad nacional que amerite su reserva en términos del propio artículo 110, fracción I, de la Ley Federal de Acceso a la Información<sup>117</sup>, con base en la respectiva prueba de daño que se haga de la misma en términos del artículo 104 de la Ley General de

<sup>115</sup> Véase la tesis 2a. LXXXVIII/2010,<sup>115</sup> con el rubro siguiente: “INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO.”

<sup>116</sup> Artículo 6. (...)

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

<sup>117</sup> Artículo 110. Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la **seguridad nacional**, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; (...)



Transparencia y Acceso a la Información Pública, al cual remite el artículo 68 de la Ley Federal homologa<sup>118</sup>.

Si bien, dada la naturaleza de la información que se genere con la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, es posible que existan razones que den lugar a que cierta información se clasifique como reservada al poner en riesgo la seguridad nacional, en términos del 110, fracción I, de la Ley Federal de Acceso a la Información, lo cierto es que ello le corresponde realizarlo al sujeto obligado al cual se solicita la información, y no al propio legislador de forma previa a que se genere la información.

Clasificar la información que se genere con la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, como información de seguridad nacional de forma previa a la aplicación de la ley constituye una medida innecesaria para limitar el derecho de acceso a la información pública, pues en todo caso ya existen en nuestro ordenamiento jurídico las previsiones establecidas en los artículos 38 y 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 104 de la Ley General respectiva, que llevan a los sujetos obligados a quienes se les solicita determinada información a resolver caso por caso como debe clasificarse la citada información y a actuar en consecuencia, ya sea otorgando o reservando la información previa elaboración de la prueba de daño que se lleve a cabo.

En ese sentido los artículos 103 y 108, párrafo tercero de la Ley General de Transparencia,<sup>119</sup> cuando las autoridades públicas y demás sujetos obligados nieguen el acceso a la información (por actualizarse alguno de los supuestos de reserva), no sólo se encuentran obligados a señalar las razones, motivos o circunstancias por los cuales la información se ajuste a la hipótesis de reserva, sino además aplicar una **prueba de daño** con la cual evidencien, caso por caso, el perjuicio específico que la divulgación de la información solicitada, causaría al interés público.

<sup>118</sup> **Artículo 68.** Los sujetos obligados en el ámbito federal deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, Documentos y políticas e información señalados en el Título Quinto de la Ley General. Al respecto, aquella información particular de la referida en el presente artículo que se ubique en alguno de los supuestos de clasificación señalados en los artículos 110 y 113 de la presente Ley no será objeto de la publicación a que se refiere este mismo artículo; salvo que pueda ser elaborada una versión pública. En todo caso se aplicará la prueba de daño a que se refiere el artículo 104 de la Ley General.

<sup>119</sup> **Artículo 108.** Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. (...) En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información."

Nuestro Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016 señaló que todo agente estatal que por sus actividades tenga la facultad de hacer un uso legítimo de la fuerza, necesariamente debe estar sujeto a un sistema de rendición de cuentas<sup>120</sup>. De ahí que las Fuerzas Armadas, al llevar a cabo tareas de seguridad interior, indefectiblemente deberán estar sujetas a un sistema de rendición por parte de órganos del Estado, al tratarse de agentes que están legitimados de hacer un uso de la fuerza pública.

Ello es un requisito necesario, pues el principal factor que conduce al ejercicio del uso excesivo o abusivo de la fuerza pública, consiste en la prevalencia de un estado de opacidad e impunidad para las autoridades en la materia. Existe una mayor probabilidad de que los agentes del orden público violenten las normas jurídicas que regulan su actuación, cuando no tienen que temer consecuencia legal alguna por tales excesos. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales ha indicado que **"[l]as personas cometen violaciones del derecho a la vida no porque crean que estén justificadas, sino porque piensan que no se les exigirá que las justifiquen"**.<sup>121</sup>

Así las cosas lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior conlleva un límite del derecho de acceso a la información pública que resulta innecesario y contrario al principio de máximo publicidad del artículo 6º constitucional.

Ante ello, no es el caso de llevar a cabo una interpretación conforme de la legislación impugnada, en contra del principio de máxima publicidad que debe informar el derecho a la información pública y, como se dijo, por ser una medida innecesaria para limitar el citado derecho fundamental.

### E. Conclusión.

De todo lo expuesto, este juzgador ha constatado que resulta inconstitucional el sistema normativo previsto en la Ley de Seguridad Interior reclamada –en cuanto incorpora a las fuerzas armadas en las

<sup>120</sup> Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016 resuelta en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete. 68-70

<sup>121</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: El uso de la tecnología de la información y las comunicaciones para garantizar el derecho a la vida. 24 de Abril de 2015.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

funciones relacionadas con la seguridad interior en tiempos de paz— particularmente, los artículos 4, fracción I y IV, 6 párrafo primero, 9, 11 párrafos primero y último, 15, segundo párrafo, 16, 17, 20, fracciones I, II, III y IV, 21, 22, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, por transgredir las condiciones de validez previstas en la jurisprudencia de la SCJN que establecen los parámetros de actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, derivadas de la interpretación de los artículos 29, 89 y 129 de la Constitución Federal, y que garantizan la seguridad jurídica en el goce y ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo cual debe concederse el amparo federal solicitado por la parte quejosa.

**NOVENO. Estudio innecesario de los demás conceptos de violación.**

Dada la conclusión alcanzada, este Juez de Distrito estima innecesario entrar al estudio del resto de los conceptos de violación formulados en contra del sistema normativo de la Ley de Seguridad Interior que incorpora a las fuerzas armadas en las funciones relativas a la seguridad interior en tiempos de paz, en virtud de que en nada variaría el sentido de la presente sentencia, pues no se obtendría un mayor beneficio al alcanzado en esta determinación.

Resulta aplicable el criterio de rubro:

**"CONCEPTOS DE VIOLACION. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.** *Habiendo resultado fundado y suficiente para otorgar el amparo solicitado, uno de los conceptos de violación, resulta innecesario el estudio de los demás conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo.*"<sup>122</sup>

Así como como la tesis de rubro:

**"CONCEPTOS DE VIOLACION. EL ESTUDIO DE LOS QUE BASTAN PARA CONCEDER EL AMPARO ES SUFICIENTE PARA LA LEGALIDAD DE LA SENTENCIA.** *Si el juzgador considera fundada una violación invocada y estima que es suficiente para conceder la protección constitucional a los quejosos,*

<sup>122</sup> Octava Época, Registro: 220006, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación IX, Marzo de 1992, Materia(s): Común, Tesis: II/3o. J/5, Página: 89.

*resulta innecesario entrar al estudio de los demás conceptos de violación hechos valer en la demanda<sup>123</sup>."*

**DÉCIMO. Efectos.** De conformidad con el artículo 78 de la Ley de Amparo y la jurisprudencia P./J. 112/99 emitida por el Pleno de Nuestro Máximo Tribunal<sup>124</sup>, cuando se reclama una norma general la concesión de amparo tiene como efecto desincorporar de la esfera jurídica de los quejosos, para el presente y futuro, la norma declarada inconstitucional.

En el entendido de que la protección de la justicia constitucional no se reduce a desincorporar de la esfera jurídica de los amparistas únicamente los numerales legales reclamados en el caso concreto, sino toda aquélla disposición jurídica que con idéntico sentido de afectación material reproduzca el supuesto normativo declarado inconstitucional.

De conformidad con lo expuesto en esta sentencia, resulta inconstitucional el sistema normativo previsto en la Ley de Seguridad Interior reclamada –en cuanto incorpora a las fuerzas armadas en las funciones relacionadas con la seguridad interior en tiempos de paz– particularmente, los artículos 4, fracción I y IV, 6 párrafo primero, 9, 11 párrafos primero y último, 15, segundo párrafo, 16, 17, 20, fracciones I, II, III y IV, 21, 22, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, por transgredir las condiciones de validez previstas en la jurisprudencia de la SCJN que establecen los parámetros de actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, derivadas de la interpretación de los artículos 29, 89 y 129 de la Constitución Federal, y que garantizan la seguridad jurídica en el goce y ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo cual debe concederse el amparo solicitado por la parte quejosa.

En virtud de lo anterior, se ordena la inaplicación y desincorporación presente y futura de la esfera jurídica de la parte quejosa, del contenido material de los artículos 4, fracción I y IV, 6 párrafo primero, 9, 11 párrafos primero y último, 15, segundo párrafo,

<sup>123</sup> Séptima Época, Registro: 237681, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 151-156, Tercera Parte, Materia(s): Común, Página: 113.

<sup>124</sup> Jurisprudencia P./J. 112/99 emitida por el Pleno de Nuestro Máximo Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, p. 19. Registro electrónico 192846. De rubro y texto siguientes: "AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA."



17, 20, fracciones I, II, III y IV, 21, 22, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, que forman parte del sistema normativo reclamado.

Asimismo, de conformidad con el artículo 78, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, que faculta a los jueces de amparo a especificar las medidas adicionales a la inaplicación de las normas legales declaradas inconstitucionales, y a fin de garantizar las condiciones de seguridad jurídica para el restablecimiento de los derechos de la parte quejosa reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que la Ley de Seguridad Interior se impugnó a partir de su entrada en vigor, conviene precisar que en virtud de que son las Fuerzas Armadas — Ejército, Fuerza Aérea y Marina— a las que les corresponde aplicar en el ámbito de su competencia la Ley de Seguridad Interior, y las cuales podrían causar un perjuicio material a la parte quejosa con su aplicación, lo procedente es informar y ordenar a las citadas autoridades que con motivo de la desincorporación de la esfera jurídica de la parte quejosa de las normas impugnadas, las Fuerzas Armadas no deben llevar a cabo ningún acto de privación o molestia en perjuicio de la parte quejosa en aplicación de los artículos 4, fracción I y IV, 6 párrafo primero, 9, 11 párrafos primero y último, 15, segundo párrafo, 16, 17, 20, fracciones I, II, III y IV, 21, 22, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, porque han sido declarados inconstitucionales.

En sintonía con las consideraciones expuestas en esta ejecutoria y las medidas adicionales referidas en el artículo 78 de la Ley de Amparo, las Fuerzas Armadas sólo están facultadas para llevar a cabo las acciones de seguridad contempladas en los preceptos de la Ley de Seguridad que han quedado intocados en relación con la parte quejosa y que pudieran causarle un perjuicio en su esfera jurídica, siempre y cuando sean respetadas y garantizadas las condiciones de validez previstas en la jurisprudencia de la SCJN, en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, a manera enunciativa, las siguientes:

**1. Las Fuerzas Armadas tienen facultades para participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz, siempre y cuando sean previamente autorizadas a partir de un mandamiento escrito del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que funde y motive su intervención.**

2. El Presidente Constitucional está facultado para autorizar a las fuerzas armadas a participar en la seguridad interior del Estado en tiempos de paz mediante la declaratoria referida, siempre y cuando se actualicen circunstancias excepcionales.

3. La actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior en tiempos de paz ante circunstancias excepcionales debe regirse por los criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial.

4. Una vez que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a las fuerzas armadas a intervenir en determinadas tareas de seguridad interior en tiempos de paz *“será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles”* en todo operativo.

5. La participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior en tiempos de paz está subordinada al orden jurídico, de lo cual deriva -en el ejercicio de dichas funciones- el principio de subordinación o sujeción funcional del sistema de mando y de adiestramiento militar a los fines del Estado de Derecho en tiempos de paz.

6. Las Fuerzas Armadas deben respetar los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales adoptados por el Estado.

7. La actuación de las Fuerzas Armadas debe estar sujeta a un control judicial reforzado que garantice la protección judicial de los derechos humanos.

8. El legislador y el Presidente, al regular y autorizar la actuación de las Fuerzas Armadas en cualquier tarea de seguridad interior, deben respetar el federalismo reconocido en la Norma Suprema.

9. La participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz requiere el respeto al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios constitucionales de transparencia y rendición de cuentas como garantías necesarias para conocer si la actuación militar se apeg a las condiciones de validez antes anunciadas y para exigir su cumplimiento a través de los canales democráticos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**10. Las violaciones a derechos humanos por militares en el ejercicio de funciones de seguridad interior deben resolverse por tribunales civiles.**

Por lo expuesto, fundado y con apoyo en los artículos 61, 63, 73, 74, 77, 119, 123, 124 y 217 de la Ley de Amparo, se:

**PRIMERO.** Se **sobresee** en el juicio de amparo, respecto de las autoridades responsables **Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación**, al haber participado en el proceso de refrendo y publicación, respectivamente, de la Ley de Seguridad Interior, por las razones precisadas en esta sentencia.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **Ampara y Protege** a la parte quejosa frente al sistema normativo de la Ley de Seguridad Interior que incorpora a las fuerzas armadas en las funciones relativas a la seguridad interior en tiempos de paz, concretamente, respecto del contenido material de los artículos 4, fracción I y IV, 6 párrafo primero, 9, 11 párrafos primero y último, 15, segundo párrafo, 16, 17, 20, fracciones I, II, III y IV, 21, 22, 26, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, por las razones y para los efectos precisados en esta sentencia.

**Notifíquese como en derecho corresponda.**

Realícense las anotaciones en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)

Así, lo resolvió y firma **Fernando Silva García**, Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa la Ciudad de México, hasta hoy **nueve de mayo dos mil dieciocho**, quien actúa con **Juan Carlos Elizalde Hernández**, Secretario que autoriza.-

Doy fe.