

Folio y fecha de recepción SCJN: 332-SEP/JF 22/06/2020 9:06:45  
Folio electrónico: 410



## Suprema Corte de Justicia de la Nación

### Acuse de Recibo

#### JUICIOS E INTERPOSICIÓN DE RECURSOS

Remitente LAURA ANGELICA ROJAS HERNANDEZ  
Fecha de envío a la SCJN: 19/06/2020 21:37:03  
Tipo y núm de exp. en SCJN: CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL  
Fecha del acuerdo:  
Órgano emisor del acuerdo recurrido: NO APLICA  
Tipo de recepción: CONFORME

#### Documentación remitida del Recurso de Reclamación

Tipo de clasificación o Documento remitido	Número de fojas y tipo de documento reproducido y remitido	Tipo de observación	Razonamientos
PRESENTACIÓN DEMANDA	(94) ORIGINAL	NINGUNA	DOCUMENTO LEGIBLE EN 94 PÁGINAS
DOCUMENTO QUE ACREDITA PERSONALIDAD	(4) COPIA CERTIFICADA	NINGUNA	DOCUMENTO LEGIBLE EN 4 PÁGINAS

\* En el cómputo del número de fojas se incluye la foja correspondiente a la evidencia criptográfica.

\* Manifiesto bajo protesta de decir verdad que el documento digitalizado que se adjunta es copia íntegra e inalterada del documento electrónico.

RECEBIDO  
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS  
2020 JUN 22 FT 1 09



## Suprema Corte de Justicia de la Nación

### Acuse de Envío

**Tipo de juicio:** CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

**Remitente:** LAURA ANGELICA ROJAS HERNANDEZ

**Fecha de envío:** 19/06/2020 21:36

**Actor:** CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION

**Demandado(s):** PODER EJECUTIVO FEDERAL

Recurso o Tipo de documentos anexos	Documentación Remitida	
	Tipo de documento(s) reproducido(s) y remitido(s)	Manifiesto bajo protesta
DEMANDA	ORIGINAL	Manifiesto bajo protesta de decir verdad que el documento digitalizado que se adjunta es copia íntegra e inalterada del documento impreso el cual es un original
DOCUMENTO QUE ACREDITA PERSONALIDAD	COPIA CERTIFICADA	Manifiesto bajo protesta de decir verdad que el documento digitalizado que se adjunta es copia íntegra e inalterada del documento impreso el cual es una copia certificada

Evidencia Criptográfica · Transacción SeguriSign  
 Archivo Firmado: AcuseEnvioRecurso207.pdf  
 Secuencia: 3198375

Autoridad Certificadora: AUTORIDAD CERTIFICADORA

Firmante	<b>Nombre:</b>	LAURA ANGELICA ROJAS HERNANDEZ	<b>Validez:</b>	OK	Vigente
	<b>CURP:</b>	ROHL751226MDFJRR05			
Firma	<b># Serie:</b>	00001000000503072445	<b>Revocación:</b>	OK	No Revocado
	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	20/06/2020T02:38:00Z / 19/06/2020T21:38:00-05:00	<b>Status:</b>	OK	Valida
	<b>Algoritmo:</b>	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	<b>Cadena de firma:</b>	17 56 a2 56 c4 c4 3e 16 af 78 fc c6 26 7a 37 75 f8 f6 aa 78 d4 82 75 c1 20 be 9c ee 88 85 af 74 c6 fc 45 9a 6e 5c 11 33 ec 77 8d 36 de 08 90 bb 7e 00 a2 3e db d0 49 1f 25 6b 94 aa ff 76 93 ea 20 d4 88 60 c9 2b f0 b8 0b dc 3e 63 58 8e 62 cf b8 12 7c 8c 40 77 e8 bb 5b 0e b2 8b bc 59 f3 f7 48 c8 a8 29 50 d9 75 0f f5 ac 40 10 bc ce 86 16 a7 b4 53 ee e4 bc d2 52 34 4e 05 9f 99 55 3b 09 56 59 7f 5c 51 1b fa 07 37 84 f8 dd 50 62 84 e4 5a 79 3f 2b ce df e3 aa ff 95 2e ab 9f 79 d6 9f 8d ea 65 9d ca 9e 40 b4 18 2c 8a 67 99 4e 46 a6 70 ae 5c 47 35 1e 66 6b 47 71 38 d6 27 c0 df 8a cc e0 3c c4 f0 26 53 98 3f 18 1b 6e 6b a6 95 71 eb f6 df b7 34 a1 eb a6 76 62 13 b9 54 27 a1 4c 19 03 5f 7e 51 30 fe d9 5d 9c a2 f1 6c 90 29 23 c0 06 29 58 cd 62 14 87 aa 8a c8 b6 80 fb ac ed			
OCSP	<b>Fecha: (UTC / Ciudad de México)</b>	20/06/2020T02:38:02Z / 19/06/2020T21:38:02-05:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	Servicio OCSP SAT			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AUTORIDAD CERTIFICADORA			
	<b>Número de serie:</b>	00001000000503072445			
TSP	<b>Fecha : (UTC / Ciudad de México)</b>	20/06/2020T02:38:00Z / 19/06/2020T21:38:00-05:00			
	<b>Nombre del respondedor:</b>	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Emisor del respondedor:</b>	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	<b>Secuencia:</b>	3206709			
	<b>Datos estampillados:</b>	E37B0DD1DC457E4B99D8422B5C6F218C9C56D8A5			

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria  
Subdirección del Servicio de Estenografía

Cámara de Diputados  
Jueves 5 de septiembre de 2019  
Turno 123, hoja 1, lfg/goyc

... La secretaria diputada Karla Yuritz Almazán Burgos: Se pide a los presentes ponerse de pie.

El presidente diputado Porfirio Muñoz Ledo: Bueno, seguimos con el acto protocolario. Se registrarán las expresiones del diputado.

La presidenta diputada Laura Angélica Rojas Hernández: Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados correspondiente al segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura que se me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la nación. Si así no lo hago, que la nación me lo demande...

(Sigue turno 124)



CAMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE CRÓNICA  
Y GACETA PARLAMENTARIA

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria  
Subdirección del Servicio de Estenografía

Cámara de Diputados  
Jueves 5 de septiembre de 2019  
Turno 124, hoja 1, goyo/jpg

... que la nación me lo demande.

Se procederá a tomar protesta a los vicepresidentes y secretarios de la Mesa Directiva.

Se invita a todos los diputados y las diputadas a ponerse de pie.

¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de vicepresidentes y secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados durante el segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura que se les ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la nación?

Los diputados y diputadas María de los Dolores Padierna Luna, Marco Antonio Adame Castillo, Dulce María Sauri Riancho, Karla Yuritzi Almazán Burgos, Lizbeth Mata Lozano, Ma. Sara Rocha Medina, Héctor René Cruz Aparicio, Maribel Martínez Ruiz, Julieta Macías Rábago, Mónica Bautista Rodríguez, Jesús Carlos Vidal Peniche: Sí, protesto.

La presidenta diputada Laura Angélica Rojas Hernández: Si así no lo hacen, que la nación se los demande.



Compañeros y compañeras diputados, si me permiten, quiero ofrecer un mensaje antes de clausurar la sesión.

CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE CRÓNICA  
Y GACETA PARLAMENTARIA



**Dirección General de Crónica  
y Gaceta Parlamentaria**

GILBERTO BECERRIL OLIVARES, DIRECTOR GENERAL DE CRONICA Y GACETA PARLAMENTARIA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, A PETICIÓN DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS Y CON FUNDAMENTO EN EL APARTADO 2.1.3, INCISO H) DEL MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, CERTIFICO QUE LAS PRESENTES COPIAS QUE CONSTAN DE DOS HOJAS DE LA VERSION ESTENOGRAFICA DE LA SESION ORDINARIA DEL PRIMER PERIODO SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO DE LA LXIV LEGISLATURA, CELEBRADA EN EL SALON DE SESIONES EL JUEVES 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019, CONCUERDA FIEL Y EXACTAMENTE CON EL EJEMLPAR QUE OBRA EN LOS ARCHIVOS DE ESTA DIRECCION GENERAL, DOY FE. PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO A 06 DE SEPTIEMBRE DE 2019.



ING. GILBERTO BECERRIL OLIVARES

DIRECTOR GENERAL DE CRONICA Y GACETA PARLAMENTARIA  
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE CRÓNICA Y GACETA PARLAMENTARIA

**ACTOR: CÁMARA DE  
DIPUTADOS DEL CONGRESO  
DE LA UNIÓN.**

**ESCRITO INICIAL DE  
DEMANDA DE CONTROVERSI  
CONSTITUCIONAL.**

**PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**PRESENTE.**

**LAURA ANGÉLICA ROJAS HERNÁNDEZ**, en mi carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el segundo año de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, calidad que acredito en términos de la copia certificada digitalizada de la versión estenográfica de la sesión de 5 de septiembre de 2019 en la que consta la toma de protesta de la suscrita con la calidad mencionada, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 105, inciso I fracción c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 numeral 1, inciso I) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el inmueble ubicado en la calle Avenida Congreso de la Unión No. 66, Edificio E, 4° piso, Colonia El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza en esta Ciudad de México, C.P. 15960.

Designando como Delegados con amplitud de facultades en términos del párrafo segundo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, a la Abogada Luisa Conesa Labastida y a los Licenciados en Derecho Jorge Carlos Peniche Baqueiro, Sergio Emanuel Delgado Fernández, Ricardo Juanes Laviada, Andrés Alcántara Silva, Luis Genaro Vázquez Rodríguez, Eduardo López Falcón, Sergio Ruiz Arias, David Maldonado Ortega, Brenda Guadalupe

Padilla Ramos, Juan Carlos Enrique Gutiérrez José. Jonathan Jiménez Cabrera, asimismo autorizando en términos de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 4º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la C.C. Mónica Aidée Gutiérrez Calvillo.

Asimismo, en mi calidad de servidora pública que ostenta la representación del órgano actor en términos del artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y con Clave Única de Registro de Población (CURP) ROHL751226MDFJRR05, en términos de los artículos 12 y 17 del Acuerdo General 8/2020 del Tribunal Pleno, solicito se autorice para la consulta del expediente electrónico y la práctica de notificaciones electrónicas a la suscrita, así como a los ciudadanos Luisa Conesa Labastida con CURP COLL830104MDFNBS07, Jorge Carlos Peniche Baqueiro con CURP PEBJ891030HYNNQR06, Ricardo Juanes Laviada con CURP JULR910423HYNNVC07, Sergio Emanuel Delgado Fernández con CURP DEFS940818HDFLRR07 y Andrés Alcántara Silva con CURP AASA941122HOCLLN06.

Con el debido respecto comparezco para exponer; por este conducto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Federal; 10, 11, 21, 22, 24, 25 y 26 de la Ley Reglamentaria, así como 23, numeral 1 inciso I) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 233 numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ante esta Suprema Corte, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para presentar CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL en contra del Acuerdo que más adelante se describe, por ser contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al invadir la esfera competencial de la Cámara de Diputados.

Con el fin de facilitar la lectura y estudio de la presente demanda, se informa que todos los resaltados y subrayados añadidos a las transcripciones contenidas en la presente demanda son propios, salvo que expresamente se indique lo contrario. Con el mismo fin, a continuación, se precisan las abreviaturas y referencias que serán empleadas en su desarrollo.

## **TABLA DE ABREVIATURAS Y REFERENCIAS**

<b>Acuerdo o Acuerdo impugnado</b>	Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2020
<b>Actora, órgano actor, parte demandante o promovente</b>	La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
<b>Demandados o parte demandada.</b>	Presidente de la República en su calidad de Titular del Poder Ejecutivo Federal, Secretario de la Defensa Nacional, Secretario de Marina y Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CADH o Pacto de San José</b>	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<b>Alto Tribunal o Suprema Corte</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Corte IDH o Tribunal Interamericano</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>Ley Reglamentaria</b>	Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>LGN</b>	Ley de la Guardia Nacional
<b>LNRD</b>	Ley Nacional del Registro de Detenciones
<b>LNUF</b>	Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza
<b>LSI</b>	Ley de Seguridad Interior

<b>LGSNSP</b>	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
<b>Decreto de Reforma Constitucional o Decreto de la Guardia Nacional</b>	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>TABLA DE ABREVIATURAS Y REFERENCIAS .....</b>	<b>2</b>
<b>I. NOMBRE Y DOMICILIO DE LA PARTE ACTORA.....</b>	<b>6</b>
<b>II. NOMBRE Y DOMICILIO DE LA PARTE DEMANDADA.....</b>	<b>6</b>
<b>III. TERCERO INTERESADO .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA .....</b>	<b>8</b>
<b>V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS .....</b>	<b>8</b>
<b>VI. OPORTUNIDAD.....</b>	<b>8</b>
<b>VII. ANTECEDENTES.....</b>	<b>9</b>
<b>IX. CUESTIÓN PREVIA .....</b>	<b>13</b>
<b>X. MARCO CONCEPTUAL .....</b>	<b>15</b>
<b>XI. PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.....</b>	<b>34</b>
<b>XII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.....</b>	<b>37</b>
<b>PRIMERO. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN CONEXIÓN CON EL DE RESERVA DE LEY DE FUENTE CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>39</b>
<b>SEGUNDO. EL ACUERDO ESTÁ INDEBIDAMENTE FUNDADO Y VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. ....</b>	<b>71</b>
<b>TERCERO. USO DESBORDADO DE LA COMPETENCIA CONFERIDA POR EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO. ....</b>	<b>74</b>
<b>XIII. SOLICITUD DE ATENCIÓN PRIORITARIA.....</b>	<b>91</b>
<b>XIV. PRUEBAS.....</b>	<b>92</b>



En atención a lo prescrito por el artículo 22 de la Ley Reglamentaria, se procede a dar cumplimiento a los elementos y requisitos de la presente demanda.

## **I. NOMBRE Y DOMICILIO DE LA PARTE ACTORA**

**CÁMARA DE DIPUTADOS** promoviendo por conducto de la Presidenta de la Mesa Directiva, la suscrita Laura Angélica Rojas Hernández, con domicilio en Palacio Legislativo de San Lázaro, Av. Congreso de la Unión #66, Colonia el Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, Código Postal 15960, en esta Ciudad de México.

## **II. NOMBRE Y DOMICILIO DE LA PARTE DEMANDADA**

**A) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** en su calidad de Titular del Poder Ejecutivo Federal y como autoridad emisora del acuerdo impugnado, con domicilio en Palacio Nacional, Plaza de la Constitución S/N, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, Código Postal 06066, en esta Ciudad de México.

**B) SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL** en su calidad de autoridad derivada al refrendar el acuerdo impugnado, con domicilio en Boulevard Manuel Ávila Camacho esquina Avenida Industria Militar S/N, Colonia Lomas de Sotelo, Alcaldía Miguel Hidalgo, Código Postal 11200, en esta Ciudad de México.

**C) SECRETARÍA DE MARINA** en su calidad de autoridad derivada al refrendar el acuerdo impugnado, con domicilio en Avenida Heroica Escuela Naval Militar #861, Colonia Los Cipreses, Alcaldía Coyoacán, Código Postal 04830, en esta Ciudad de México.

**D) SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA** en su calidad de autoridad derivada al refrendar el acuerdo impugnado, con domicilio en Avenida Constituyentes 947, Edificio B, Planta Alta, Colonia Belén de las Flores, Alcaldía Álvaro Obregón, Código Postal 01110, en esta Ciudad de México.

Se señala la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el Acuerdo reclamado en tanto refrendaron su publicación.

Lo anterior, ya que si bien es cierto no son órganos originarios o primarios del Estado, cuentan con legitimación pasiva para ser parte en la presente controversia constitucional en tanto son órganos derivados del Poder Ejecutivo Federal, tal como lo expresó el Alto Tribunal en la controversia constitucional 26/99<sup>1</sup> y en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96<sup>2</sup>.

Asimismo, al resolver la controversia constitucional 173/2016, este Alto Tribunal reconoció que es criterio definido que, tratándose del reconocimiento de la legitimación pasiva, no se requiere necesariamente ser un órgano originario del Estado, así como que el acto de refrendo reviste autonomía por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo.

### **III. TERCERO INTERESADO**

A consideración de esta parte actora, no existe órgano, entidad o poder alguno que revista tal carácter.

---

<sup>1</sup> "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Septiembre de 2001; Pág. 1104. P./J. 109/2001.

<sup>2</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA". Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VIII, Diciembre de 1998; Pág. 790. P. LXXIII/98.

#### **IV. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA**

El Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el DOF el 11 de mayo de 2020.

#### **V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS**

Los artículos 1º, 11, 21, 49, 73, fracciones XIV, XVI, XII, XXI inciso c), XXIII, XXIX-I, XXIX-K, XXXI, 90 129 y 133 de la Constitución Federal, así como QUINTO y SEXTO transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, publicado en el DOF el 16 de marzo de 2019, en conexión con los artículos 4, 5 y 7 -estatuto básico interamericano de uso de la fuerza- y 2 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### **VI. OPORTUNIDAD**

La presente demanda de controversia constitucional se presenta dentro del plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria, el cual transcurre del 11 de mayo de 2020 al 22 de junio de 2020, debiéndose descontar los días sábados y domingos al considerarse inhábiles de conformidad con el artículo 2 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto primero, incisos a) y b) del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno.

No pasa inadvertido a esta parte actora que de conformidad con el punto PRIMERO del Acuerdo General Plenario 10/2020 se prorrogó la suspensión de plazos en los asuntos competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020 - periodo de contingencia-, lo que implica que los días comprendidos en dicho

período se consideran inhábiles por lo que no corren términos ni plazos procesales.

No obstante, el punto SEGUNDO del referido Acuerdo General, habilita los días y horas necesarios para que durante el período de contingencia se promuevan por vía electrónica los escritos iniciales de todos los asuntos competencia de la Suprema Corte, incluida la controversia constitucional, en términos del Acuerdo General 8/2020 que regula el expediente electrónico y el uso del Sistema Electrónico del Alto Tribunal en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

## VII. ANTECEDENTES

Bajo protesta de decir verdad, se exponen los hechos o abstenciones que constan a esta parte actora, que constituyen los antecedentes de los actos que se demandan y que sirven de fundamento a los conceptos de invalidez:

1. El 20 de noviembre de 2018, el Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presentó Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución en materia de la Guardia Nacional, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

2. El 16 de enero de 2019, la Comisión de Puntos Constitucionales sometió al Pleno el Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, mismo que fue aprobado por 362 votos a favor, 119 en contra y 4 abstenciones.

3. El 1 de febrero de 2019, la Cámara de Senadores recibió la Minuta con el proyecto de decreto referido en el punto anterior, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda.

4. El 21 de febrero de 2019, las Comisiones Unidas sometieron al Pleno el Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, mismo que fue aprobado por 127 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.

5. El 26 de febrero de 2019, la Cámara de Diputados recibió la Minuta con el proyecto de decreto referido en el punto anterior, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

6. El 28 de febrero de 2019, la Comisión de Puntos Constitucionales sometió al Pleno el Dictamen con proyecto de Decreto de Reforma Constitucional, aprobado por 463 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones gracias al consenso entre las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara.

Asimismo, se remitió el dictamen a las legislaturas de las entidades federativas para los efectos del artículo 135 constitucional.

7. El 14 de marzo de 2019, una vez realizado el computo de los 32 votos aprobatorios de los congresos locales, ambas cámaras del Congreso de la Unión emitieron la Declaratoria de Reforma Constitucional y se turnó el Decreto al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.

8. El 26 de marzo de 2019, el Ejecutivo Federal promulgó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

9. Finalmente, el pasado 11 de mayo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo impugnado, emitido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Quinto Transitorio del Decreto de la Guardia Nacional.

## **VIII. PROCEDENCIA Y LEGITIMACIÓN**

La presente controversia constitucional resulta procedente de conformidad con lo establecido por el artículo 105, fracción I, inciso c),<sup>3</sup> de la Constitución;

---

<sup>3</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

mientras que la legitimación de la suscrita para representar a la Cámara de Diputados se fundamenta en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria en conexión con el diverso 233, numeral 2,<sup>4</sup> del Reglamento de la Cámara de Diputados.

**(i) Procedencia.** La demanda resulta procedente pues se controvierte una norma general emitida por el Presidente de la República que genera una invasión competencial al Congreso de la Unión, que acude al presente por conducto de la Cámara de Diputados.

En la controversia constitucional 26/99,<sup>5</sup> se reconoció la legitimación activa de la Cámara de Diputados para plantear, de manera aislada de la Cámara de Senadores, la defensa de las atribuciones conferidas por el artículo 73 de la Constitución Federal al Congreso General.

En el mismo sentido, el Alto Tribunal definió que, si solamente el Congreso de la Unión de manera conjunta pudiera actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Constitución, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria toda vez que el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las Cámaras estaría supeditado a la voluntad de la otra.

Lo anterior en el entendido de que el propio Ejecutivo le concede el carácter de norma general al fundamentarlo en el artículo 89, fracción I de la Constitución, además de que, como se profundiza a lo largo de este escrito,

---

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente.

<sup>4</sup> ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"Artículo 233. (...) "

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Presidente podrá por sí mismo, en uso de la representación originaria que ostenta de la Cámara, como lo dispone el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentar demanda de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de ésta, aún en los periodos de receso".

<sup>5</sup> "CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN". Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, Agosto de 2000; Pág. 962. P./J. 83/2000.

mediante el Acuerdo se dota de nuevas atribuciones a las fuerzas armadas y se establece un esquema de coordinación entre las Secretarías de Seguridad de Ciudadana, de Marina y de Defensa Nacional para las tareas de seguridad pública.

Se trata entonces de un acto materialmente legislativo que contraviene a la Constitución e interfiere con las competencias del Congreso de la Unión.

Incluso cuando pudiera argumentarse que el Acuerdo tiene un carácter mixto al contener, además de disposiciones regulatorias, un "acto" de disposición de las fuerzas armadas, el rompimiento con el esquema constitucional es de tal magnitud, que en realidad se estaría creando un nuevo régimen de actuación para las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, paralelo y contrario al previsto en la Constitución.

Esto último, al permitir de manera generalizada la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, en franca contravención al artículo 21 constitucional y Quinto Transitorio.

Desde esta perspectiva, el mandato de disposición de las fuerzas armadas para labores de seguridad que contiene el Acuerdo es tan amplio y tiene un impacto tan significativo en los tres órdenes de gobierno y en el esquema de seguridad pública nacional, que cumple con las características de una norma general.

Si bien el Quinto transitorio le dio competencia al Ejecutivo para disponer de las fuerzas armadas, ésta tuvo que haber sido ejercida en actos específicos de despliegue militar y de manera extraordinaria, siempre en el marco previo de una legislación emitida por el Congreso, no mediante una disposición general como el Acuerdo.

Ahora bien, en el supuesto no concedido que este Tribunal considere que alguna porción del Acuerdo Impugnado tiene el carácter de acto y no de norma general, ello no es obstáculo para declarar su invalidez, pues tal acto estaría sujeto a los principios de jerarquía normativa y reserva de ley, los cuales son violentados, en los términos detallados en los conceptos de impugnación.

(ii) **Legitimación.** El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria establece que los órganos, entidades o poderes legitimados para promover una controversia constitucional deberán comparecer a juicio por conducto de

los funcionarios públicos que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

Las citadas reglas de representación en controversia constitucional fueron reconocidas por este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 34/2005.<sup>6</sup>

De igual manera, al resolver la controversia constitucional 26/99, se estableció que conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria, la representación de las partes se puede tener por acreditada porque derive de la legislación que los rige, la cual, en el caso que nos ocupa, es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 23, numeral 1, inciso l), de dicho ordenamiento prescribe que es atribución del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte.

Aunado a lo anterior, el artículo 233, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, establece de manera expresa que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara podrá por sí mismo, en uso de la representación originaria que ostenta del órgano, presentar demanda de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de la Cámara, incluso en períodos de receso.

Esta situación que se actualiza en el caso que nos ocupa en virtud de que, con fundamento en los artículos 65 y 66 de la Constitución Federal, el Congreso General se encuentra en periodo de receso desde el 1º de mayo y hasta el 31 de agosto.

## **IX. CUESTIÓN PREVIA**

Esta Cámara de Diputados comparece ante la jurisdicción constitucional haciendo valer violaciones al principio de división de poderes, pues el Acuerdo reclamado implica un desplazamiento de su rol legislativo primario

---

<sup>6</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. APLICACIÓN DE LAS REGLAS SOBRE REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES". Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1539. 1a. XIII/2006.

y, en consecuencia, una invasión a su esfera de atribuciones como legislador democrático, configurada tanto convencional como constitucionalmente.

De manera más amplia, en esta controversia se evidenciará una ruptura con el orden constitucional en tanto disciplina cuestiones relacionadas con las tareas de seguridad pública, el uso de la fuerza y su correspondiente reflejo en la protección de derechos.

La legitimación que hace valer esta Cámara, desde luego, aborda una afectación amplia en cuanto a su invasión de esfera competenciales y el desplazamiento en su rol constitucional. También se pone en evidencia la estricta conexión entre la infraestructura normativa que hace posible el ejercicio efectivo de derechos y su protección, la cual también ha sido violentada por el Acuerdo combatido.

Se busca regresar al cauce constitucional pactado en la reforma publicada el 26 de marzo de 2019, que cristalizó la hoja de ruta para la consolidación institucional de la seguridad pública en el país y la desvinculación de la presencia continua de las fuerzas militares en tales tareas.

El objetivo de esta controversia no es cuestionar la facultad del presidente para disponer de las Fuerzas Armadas -a quienes se reconoce su trabajo y lealtad a la República y a las instituciones del Estado mexicano- sino evidenciar que el uso indebido del artículo Quinto Transitorio compromete la seguridad jurídica y derechos humanos de los ciudadanos, la seguridad jurídica de la Fuerza Armada permanente -particularmente de los elementos comisionados para realizar las tareas que prevé el Acuerdo- y, en última instancia, la del propio Presidente de la República como mando supremo de las fuerzas castrenses.

Esta Soberanía acude al Tribunal Constitucional para garantizar un marco acorde al último pacto fundante en materia de seguridad adoptado en este país, esencial al rol del Estado para asegurar la integridad de los ciudadanos. No se pretende proscribir de forma absoluta que la Fuerza Armada permanente participe en tareas de seguridad pública, sino que lo haga bajo el esquema constitucional y convencional, del que el Acuerdo se aparta.

El artículo Quinto Transitorio se concibió por el Poder Reformador como un régimen extraordinario y acotado, mientras que aquí se demostrará que el presidente excede su alcance, normalizando lo que debe ser excepcional. Cuando el régimen transitorio es una herramienta encaminada al fin del retiro del Ejército en las funciones de Seguridad Pública, el Acuerdo pretende

ser una habilitación para su despliegue de manera continua y permanente, al menos durante la vigencia del periodo de transición establecido en la reforma constitucional de 2019.

No se cuestiona la facultad constitucional del Presidente para disponer de las Fuerzas Armadas, sino el actuar desbordado e indebido de la competencia contenida en el Quinto Transitorio. A lo largo de esta controversia quedará manifiesto que los medios escogidos no son idóneos para lograr el fin constitucional.

## X. MARCO CONCEPTUAL

A continuación se abordan conceptos centrales para el desarrollo de los conceptos de invalidez, de cara a la interacción entre tres elementos centrales que recorren al texto constitucional de forma transversal -las nociones de seguridad, uso de la fuerza y el estatuto de las fuerzas castrenses-: (i) la situación del incremento en el uso de las fuerzas armadas en el país en tareas de seguridad pública en el marco de la llamada “Guerra contra las Drogas” a partir de 2006; (ii) la adopción de la Ley de Seguridad Interior (2017) y la resolución de la Suprema Corte sobre su regularidad constitucional (2018); (iii) el nuevo régimen constitucional de la seguridad pública y la Guardia Nacional (2019); (iv) la estructura y alcances del Acuerdo cuya invalidez se reclama y, por último, (v) la conexión de tales elementos con el principio de afectación.

\*

La seguridad, el uso de la fuerza y el estatuto de las fuerzas castrenses son temas que recorren a todo el entramado constitucional, desde su propia adopción como cuestiones esenciales a la configuración del Estado y al pacto fundante.

Desde el punto de vista material, la Constitución distingue a la función de la seguridad pública de la de seguridad nacional:<sup>7</sup> se trata de ámbitos con

---

<sup>7</sup> Expresamente, la seguridad pública fue reconocida como una función constitucional mediante la reforma del 31 de diciembre de 1994. Actualmente, en el ámbito internacional se considera más preciso hablar de seguridad ciudadana.

estándares constitucionales sustantivos que disciplinan su contenido y que activan distintas interacciones y competencias entre los poderes constituidos.

A pesar de la evolución, expansión y nuevos enfoques que ha tenido el concepto, es pacífico afirmar que la seguridad pública o ciudadana se centra, esencialmente, en la protección de los derechos de todos los miembros de una sociedad, de manera tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.

Los problemas de seguridad ciudadana refieren a la generalización de una situación en la cual un Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social.<sup>8</sup> La seguridad pública fue reconocida como una función constitucional mediante la reforma del 31 de diciembre de 1994, y encargada estrictamente a cuerpos policíacos civiles. Es importante distinguirla con claridad de la seguridad exterior, que es el ámbito constitucional y la vocación natural de las corporaciones castrenses.

Por su parte, la seguridad nacional puede ser entendida en dos vertientes: la de defensa exterior del Estado y la de seguridad interior, ésta última, reminiscente de movimientos o rebeliones políticas locales.

En una región en la que se verifican algunos de los índices más altos del mundo de crimen y violencia, en ocasiones, particularmente en situaciones de fragilidad o debilidad institucional, pudieran difuminarse como atajo intelectual las fronteras entre la vocación de ambos conceptos.<sup>9</sup>

Desde luego, el uso de la fuerza como opción estatal para preservar los bienes en juego recorre ambos conceptos, pero bajo asignaciones y estándares de proporcionalidad distintos.<sup>10</sup> Son distintos valores los que

---

<sup>8</sup> DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 3/2006, INTEGRADO CON MOTIVO DE LA SOLICITUD FORMULADA POR EL MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, PARA INVESTIGAR VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES. Septiembre de 2009. Véase también: CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009).

<sup>9</sup> *Id.* World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389>

<sup>10</sup> De manera patente es clara la distinción entre el uso de la fuerza en el ámbito de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

están en juego, y distintas las herramientas que el Estado debe ocupar en uno y en otro.

En este contexto, la regulación constitucional de las fuerzas castrenses, vinculadas a la defensa del Estado, presenta distintas vertientes.<sup>11</sup> En última instancia, y esta es una idea que corre a lo largo de este texto, el tratamiento refleja el pacto para subordinar el poder militar al poder civil-político.

### **1. Del incremento en el uso de las fuerzas armadas en el país en tareas de seguridad pública en el marco de la llamada “Guerra contra las Drogas”.**

Las fuerzas armadas han participado en tareas ajenas a su función constitucional mucho antes de 2006. Eso es innegable.<sup>12</sup> Sin embargo, a partir de ese año, la participación de las fuerzas castrenses que debía ser auxiliar y administrativa se volvió protagónica y operativa.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> En términos generales distinguimos entre: (i) la jurisdicción especializada por razón de materia de la disciplina militar (artículo 13), (ii) las incompatibilidades entre el ejercicio de algún cargo dentro de las fuerzas armadas y el desempeño de cargos civiles (por ejemplo, en el artículo 82, respecto del Titular del Ejecutivo (iii) la facultad del poder civil para disponer de ellas (artículo 89, fracción VI), (iv) distribución de competencias en materia de declaración de guerra y movilización de tropas fuera del territorio nacional y (v) su operatividad en tiempos de paz y tiempos de guerra.

<sup>12</sup> Prueba de ello, por ejemplo, son las distintas sentencias emitidas por la Corte IDH en contra del Estado mexicano por el uso de fuerzas militares en hechos previos a 2006: (i) Caso Radilla Pacheco vs México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2009; (ii) Caso Fernández Ortega y otros vs México. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010; (iii) Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2010 y (iv) Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2010.

<sup>13</sup> Incluso esta Suprema Corte había reconocido en la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996 -derivado de la impugnación de una minoría parlamentaria por la inclusión de las Secretarías de Defensa nacional y Marina como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública; artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública- que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada guardaban, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública

Aludiendo a una respuesta estatal para reestablecer el orden público frente a la violencia vinculada a la delincuencia organizada y el narcotráfico, dio inicio -en el marco de la estrategia de seguridad pública - la estrategia de “guerra contra el narcotráfico.”

El primero de esos eventos ocurrió cuando, el 11 de diciembre de 2006, se puso en marcha el “Operativo Conjunto Michoacán.” A partir de 2007 se desplegaron “Operativos Conjuntos” en Baja California, Guerrero, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz. Para 2012, ya eran 16 estados del territorio nacional.<sup>14</sup> Se calcula que, para ese año, habían alrededor de 50,000 efectivos de las Fuerzas Armadas desempeñando labores relacionadas con la seguridad pública.<sup>15</sup>

En el plano jurídico y de política pública, el primero de los cinco ejes del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 -Estado de Derecho y seguridad- incluyó a la delincuencia organizada de los cárteles del narcotráfico como “una fuerte amenaza a la seguridad nacional” aunque en un rubro distinto al sub-eje correspondiente a la seguridad nacional.<sup>16</sup>

Para su enfrentamiento, entre otros, el Objetivo 8 apeló “al combate frontal y la aplicación de la fuerza del Estado.”<sup>17</sup> Las fuerzas armadas fueron incluidas como garantes de la seguridad, uno de los elementos más valiosos para combatir al narcotráfico y “parte en esta batalla.”<sup>18</sup>

En suma, por un lado, el narcotráfico se identificó “como el núcleo del crimen que representaba una amenaza para el Estado mismo, y [como respuesta] la estrategia para enfrentarlo consistió en el uso de la fuerza

---

<sup>14</sup> CortelIDH. Caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Párr.54.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> PND 2007-2012, p. 48. Disponible en red: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

<sup>17</sup> *Id.*, p. 49.

<sup>18</sup> *Id.*, p. 57.

mediante el combate frontal que requirió el despliegue de fuerzas federales.”<sup>19</sup>

Así, se ordenó el despliegue de los elementos de las corporaciones de seguridad federal, estatales y municipales y de las Fuerzas Armadas a través de estos “operativos conjuntos” para hacer frente a dichos escenarios de violencia y criminalidad, mediante el uso de la fuerza.

Lo anterior, en clara tensión con (i) el contenido desde esos tiempos del artículo 21 constitucional en conexión con otros preceptos relevantes como el artículo 129,<sup>20</sup> (ii) los criterios de esta Suprema Corte, sustentados en la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996, en los cuales en esa integración se interpretó que -aunque ello formaba parte de la disciplina militar- las fuerzas castrenses no podían intervenir por sí mismas en asuntos de la competencia de las autoridades civiles, sino únicamente en su estricto auxilio y de manera subordinada,<sup>21</sup> y (iii) las obligaciones internacionales al respecto.

Sobre el último punto, por ejemplo, la Corte Interamericana había establecido ya en 2006 en el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs Venezuela* que la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos, enfatizando el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizarlas como elemento de control de la violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

En esencia, frente a la obligación del Estado de garantizar seguridad y mantener el orden público se imponía una elección de medios racionales: el régimen propio de las fuerzas militares -del que difícilmente pueden sustraerse sus miembros- no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles, puesto que su entrenamiento está dirigido a derrotar a

---

<sup>19</sup> Madrazo, A., Calzada, R. y Romero, J. (2018). La “guerra contra las drogas: Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011” en *POLÍTICA Y GOBIERNO*. Vol. XXV. Número 2. II Semestre de 2018, pp. 379-402.

<sup>20</sup> Esto se resalta a raíz de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia publicada el 18 de junio de 2008, el cual precisó expresamente que las instituciones de seguridad pública serían de carácter civil.

<sup>21</sup> Páginas 192 y 193 del engrose.

un objetivo legítimo y no a la protección y control de civiles, propio de los entes policiales.<sup>22</sup>

Los saldos por el incremento exacerbado en la militarización del país, como respuesta de seguridad pública normalizada, son palpables -visibilizados en mucho por el movimiento de víctimas que se ha gestado- y tocan elementos duros del propio diseño del Estado, sus finalidades y cómo las cumple.

Cifras actualizadas a 2019 o 2020 hablan de aproximadamente 61,000 personas desaparecidas, más de 250,000 personas muertas; cerca de 3,631 fosas clandestinas, localizando una fosa en promedio cada dos días; más de 30,000 denuncias por tortura y 338,405 personas internamente desplazadas por la fuerza en México.<sup>23</sup>

El contexto que privilegió el uso de la fuerza y la respuesta militar normalizada acarrió en estos años -según evidencia y análisis empíricos- un mayor uso de la fuerza letal, en muchos casos no justificada, normalizando una lógica de combate y enfrentamientos.<sup>24</sup> Una suma de factores con efectos exponenciales: la tasa de homicidios aumentó un 68% en la década 2010-2019 versus la de 2000-2009.

---

<sup>22</sup> CortelIDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de julio de 2006.

<sup>23</sup> JTMX - ¿Hay Justicia Transicional en México? I/III. (2020). Disponible en red: <https://www.animalpolitico.com/justicia-transicional-en-mexico/hay-justicia-transicional-en-mexico/>. Cifras: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas - Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas (enero, 2020); Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública - Cifras de Incidencia Delictiva (abril, 2019); Quinto Elemento Lab - El país de las 2 mil fosas (2018); Tercer Examen Periódico Universal de México por organizaciones de la sociedad civil mexicanas (2018) y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en México (CMDPDH) - Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Cifras 2018 (2018).

<sup>24</sup> Madrazo, A., Calzada, R. y Romero, J. (2018). La "guerra contra las drogas: Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011" en POLÍTICA Y GOBIERNO. Vol. XXV. Número 2. II Semestre de 2018, pp. 379-402. Véase también: Correa, C., Silva, C. y Gutiérrez, R. (2017). Índice de Letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad. PERFILES LATINOAMERICANOS. 25 (50), PP. 331-359; Atuesta, L. (2018) Militarización de la lucha contra el narcotráfico: Los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado, en LAS VIOLENCIAS: EN BUSCA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DETRÁS DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS (Madrazo, A y Atuesta, L. Coord); International Crisis Group - Más que carteles: contando las organizaciones delictivas en México.

Bajo el argumento de la urgencia en la respuesta al narcotráfico por las fuerzas armadas, se sacrificó la construcción de seguridad pública desde el espacio local, y en particular, y sus instituciones ordinarias, federales y locales.

Aunque son fenómenos diferenciados puede hablarse de relaciones. El incremento de hechos violentos o atroces no acarrió un mayor número de investigaciones por cada hecho, que sería una expectativa normativa en un contexto ajeno al conflicto: que a cada evento de esta naturaleza siga una investigación y, en su caso, adjudicación. Por el contrario, se exacerbó la impunidad. En el país, existe la probabilidad de que solamente el 1.14% de los delitos cometidos sean denunciados y esclarecidos.<sup>25</sup>

Distintos mandatos, tanto del sistema regional de protección a derechos humanos como del sistema universal, reiteradamente han apuntado la incompatibilidad de este uso normalizado de las fuerzas militares en la seguridad pública en México.<sup>26</sup>

La seguridad es así identificada como el gran desafío institucional en el desempeño del Estado de Derecho en México,<sup>27</sup> su reencauzamiento constitucional también.

## **2. Adopción de la LSI e invalidez decretada por la Suprema Corte**

---

<sup>25</sup> “Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2018”, Impunidad Cero, 2018, disponible en <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=70&t=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2018>. También se han creado respuestas de diseño institucional extraordinarias como una Comisión Nacional de Búsqueda y una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

<sup>26</sup> Destacan de manera genérica: ONU. Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Periódicos presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 40. (2010); ONU. Informe Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias; Misión a México (2011); ONU. Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Misión a México (2014), y CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (2015) y Recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Resultado de su Visita Oficial al País en Octubre de 2015 (2016).

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, World Justice Project - Índice de Estado de Derecho en México (2019-2020), disponible aquí <https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/04/mx-insights-full-2.pdf> e Institute for Economics and Peace - Índice de Paz México 2020.

El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el DOF la LSI con el objeto medular de regular la seguridad interior, fundamentada en la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional, según una lectura conjunta de los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89, fracción VI, de la Constitución Federal.

Esta Suprema Corte tuvo oportunidad de pronunciarse sobre su regularidad en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2108 y sus acumuladas, declarándola inválida por una mayoría de nueve votos.<sup>28</sup> Si bien reconoció que la seguridad nacional puede tener una vertiente interna y una externa, de ello no se sigue que pueda desbordarse el límite material que cada facultad constitucional en específico delinea.

En este caso, la Corte consideró que la LSI tenía por objeto la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz incorporando el concepto de seguridad interior a la seguridad nacional, cuando realmente existía identidad material entre aquel concepto -por la manera en la que fue regulado- y la seguridad pública.

En pocas palabras, la Ley pretendió que las Fuerzas Armadas realicen tareas de seguridad pública llamándole seguridad interior, cuando en realidad no existía diferencia material entre ambas, sino meramente orgánica. Sería seguridad pública cuando la realizaban autoridades civiles y seguridad interior cuando la realicen fuerzas castrenses.

Esto, consideró la Corte, constituía un fraude a la Constitución, al permitir la participación continua de las fuerzas armadas en la garantía de la seguridad pública - se encubría su participación bajo un concepto constitucional que no resultaba aplicable.<sup>29</sup> La sentencia hizo un llamado enérgico a no entrelazar cuestiones que reciben un tratamiento constitucional distinto, difuminando sus fronteras.

---

<sup>28</sup> Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018. Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ministro encargado del engrose: Eduardo Medina Mora. Sesión del 15 de noviembre de 2018. Mayoría de nueve votos por la invalidez de la ministra Piña Hernández (con precisiones) y los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán, Laynez Potisek, Cossío Díaz (con precisiones), Medina Mora (con precisiones), Franco González Salas (con precisiones), Zaldívar Lelo de Larrea (con precisiones) y Aguilar Morales (con precisiones). Votó en contra el ministro Pardo Rebolledo. La ministra Luna Ramos estuvo ausente en la votación.

<sup>29</sup> Párrafo 138 de la ejecutoria.

En esencia, el reproche de invalidez pasaba por tres infracciones: (i) la LSI permitía la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública cuando el artículo 21 constitucional lo prohibía; (ii) su contenido material excedía lo que podía ser legislado dentro de la nómina competencial de la seguridad nacional y (iii) la LSI -si se tomaba por buena la facultad constitucional invocada- distribuía competencias entre distintos órdenes de gobierno, cuando la seguridad nacional correspondía exclusivamente al orden federal.

A su vez, el Alto Tribunal reiteró que los artículos 21, 89 y 129 -según su configuración en ese momento- permitían que las Fuerzas Armadas participen en la seguridad pública de manera excepcional, temporal y en auxilio de autoridades civiles. Eso es, siguiendo la jurisprudencia interamericana emitida en contra del Estado mexicano, bajo una lógica de *última ratio* y limitada por parámetros materiales.<sup>30</sup>

En todo caso, más allá de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas no militares en tiempos de paz -en tanto departamentos administrativos de la Administración Pública Federal- un esquema permanente de participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública descontextualizaba su tratamiento constitucional y el régimen que las restringe.

### **3. El régimen constitucional de la Guardia Nacional**

El 26 de marzo de 2019 se publicó el decreto de reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional. Se trata del último pacto fundante en materia de seguridad en el país.

El Constituyente Permanente reconoció la gravedad de la descontextualización en la distribución de tareas de seguridad y su centralización, el alejamiento de condiciones normales y democráticas, así como el correspondiente escalamiento de violencia sufrido a partir de 2006.

Por ello, trazó una hoja de ruta compuesta por tres engranes centrales: (i) la creación de la Guardia Nacional como el cuerpo civil paradigmático para las tareas de seguridad federales (artículo 21 constitucional y Sexto Transitorio); (ii) la sujeción de las Fuerzas Armadas a un régimen transitorio

---

<sup>30</sup> Párrafo 154. La Corte invocó en ese momento el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs el Estado mexicano*. Aún no se emitía *Alvarado Espinoza*.

excepcional y acotado, orientado a la consolidación de la fuerza civil (artículo Quinto Transitorio) y (iii) la construcción de capacidades policiales de abajo hacia arriba y desde el ámbito local.

Cabe destacar de forma muy enfática que el producto finalmente aprobado dista mucho de la iniciativa originalmente presentada por el Grupo Parlamentario de MORENA, lo que robustece su carácter de pacto de Estado consagrado en la Norma Fundamental y que congregó a todas las fuerzas políticas.<sup>31</sup>

Para profundizar en lo anterior, este apartado desglosa el pacto alcanzado por el Poder Reformador de la Constitución abordando las siguientes cuestiones: (a) iniciativa de origen, (b) discusión y modificaciones parlamentarias y (c) estructura del nuevo régimen de la seguridad pública y la Guardia Nacional.

#### **(a) Iniciativa de origen**

La iniciativa de origen del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional concebía a la Guardia Nacional como una parte esencial del llamado “Plan Nacional de Paz y Seguridad” del gobierno que inició funciones el 1° de diciembre de 2018.<sup>32</sup>

Según se hizo constar en la exposición de motivos, la Guardia Nacional suponía inicialmente la convergencia de dos variables: (i) la necesidad de contar con una corporación capaz y suficiente para prevenir la criminalidad, neutralizar la violencia delictiva, investigar las violaciones a la ley e identificar, detener y presentar ante los órganos jurisdiccionales a los presuntos infractores y, por otro lado, (ii) el vacío legal bajo el cual habían operado las Fuerzas Armadas durante 12 años.

En pocas palabras, la respuesta de política pública y de seguridad pasaba por constitucionalizar con vocación de permanencia lo que había sido una situación extraordinaria normalizada con el paso de los años: que las Fuerzas

---

<sup>31</sup> INICIATIVA de reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional presentada por el Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados presentada el 20 de noviembre de 2018.

<sup>32</sup> La iniciativa proponía reformar los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Federal.

Armadas realicen tareas de seguridad pública ahora bajo un nuevo ropaje institucional.

Expresamente se señaló en la exposición de motivos:

En tales circunstancias, se plantea resolver ambos problemas -los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia- mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses. Se propone que adicionalmente a sus funciones como garante de la seguridad y la paz públicas y la preservación de la vida, la libertad y los bienes de las personas, la Guardia Nacional esté facultada como auxiliar del Ministerio Público.

[...]

Existen, pues, razones de peso, tanto de índole histórica como internacional, para adscribir a la nueva corporación al ámbito castrense

La columna vertebral del ejército es su disciplina, formación y valores. Es precisamente en esos atributos en donde se cimenta nuestro proyecto. La Guardia Nacional responderá a la disciplina militar en lo que respecta a su régimen interno de organización. Sin embargo, en el ejercicio de sus atribuciones, ligadas al contacto permanente con la población civil, se desempeñará bajo parámetros de conducción civil, es decir, ajustará el ejercicio de sus funciones de manera racional y proporcional para proteger libertad, bienes y derechos de las personas.

Si bien, la Guardia Nacional nace como una institución adscrita al mando castrense, es importante destacar que los planes, programas y acciones que darán sustento al despliegue de sus tareas correrá a cargo de la autoridad civil.

Por su parte, el Plan Nacional de Paz y Seguridad (2018-2024), publicitado en la etapa de transición, señalaba expresamente que “nuestras Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz, principalmente en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional” ubicándola como el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en (i) la prevención del

delito, (ii) preservación de la seguridad pública y (iii) combate a la delincuencia en todo el país.<sup>33</sup>

Al menos en su concepción inicial, se pensaba en la Guardia Nacional como una institución híbrida militarizada en términos reales, con disciplina militar en su régimen interno adscrita al ámbito castrense, aunque supuestamente ceñida por principios de operación principios civiles.

Está por demás decir las dificultades en terreno que este esquema de operación presentaba y que proponía constitucionalizar un enfoque militar y de uso de la fuerza -por el propio adiestramiento que siguen las fuerzas castrenses- en las tareas de seguridad pública.

Una hoja de ruta que, según lo experimentado por México y otros países de la región, pronosticaba continuar con la línea de los resultados narrados en los anteriores apartados y marchaba en sentido contrario a un enfoque de “seguridad humana” y “seguridad ciudadana.”<sup>34</sup> A la par de continuar exponiendo a las Fuerzas Armadas a mantener labor que no les correspondía, para la que no eran aptos y, especialmente, abdicando como Estado en transitar a construir seguridad y capacidades policiales.

Como precisión conceptual, la Corte Interamericana ha destacado que la noción “seguridad ciudadana” goza de una paulatina consolidación conceptual en el ámbito internacional, bajo el amparo de la “seguridad humana”, y puede ser definida como la protección universal contra el delito violento o predatorio.<sup>35</sup>

Sobre este punto, se destaca, el Relator Especial de Naciones Unidas para la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No

---

<sup>33</sup> Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024.

<sup>34</sup> La Corte Interamericana ha destacado que la noción “seguridad ciudadana” goza de una paulatina consolidación conceptual en el ámbito internacional, bajo el amparo de la “seguridad humana”, y puede ser definida como la protección universal contra el delito violento o predatorio. CortelDH. Caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Nota 391. *Véase también:* CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II. (2009).

<sup>35</sup> CortelDH. Caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Nota 391. *Véase también:* CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II. (2009).

Repetición, al referirse a la racionalización del uso de la fuerza en países que pretenden emprender una transformación institucional ha señalado que:

Los países que traten de establecer una estrategia de prevención deberían asegurarse que sus constituciones establezcan una distinción [formal y material] clara entre la función de defensa exterior de las fuerzas armadas -y las estrictas condiciones en que se pueden utilizar a nivel interno- y las funciones de la policía. [...]

La inexistencia de esas distinciones puede conducir, y ha conducido con frecuencia, a la politización de las fuerzas armadas, las expone a la corrupción, distorsiona la comprensión de su correcta función social, las coloca en situaciones para las que no están debidamente adiestradas y puede crear un incentivo para que adquieran intereses (incluidos intereses económicos) ajenos a su función. [...] Además, ello da lugar al correspondiente debilitamiento del servicio de policía, cuya formación y equipamiento, en teoría más idóneos para fines de seguridad interna, se resienten, lo que relega a dicho servicio a una situación en que la corrupción y otras formas de delincuencia pasan a ser atractivas y se profundiza así una espiral de disfunción fácil de observar en muchos servicios de policía de países en los que las fuerzas armadas tienen un mandato demasiado amplio.<sup>36</sup>

De manera medular la iniciativa de origen: (i) definía en su artículo 21 a la Guardia Nacional como una institución del Estado conformada con un cuerpo especializado en su estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza, para participar en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación (ii) le daba funciones de coordinación con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia estatales y municipales, (iii) le daba un tratamiento equiparable al de las fuerzas castrantes en varias propuestas de modificación al texto constitucional,<sup>37</sup> (iv) difuminaba las fronteras entre la seguridad pública y nacional al proponer que la dependencia del ramo de seguridad elabore planes, estrategias y

---

<sup>36</sup> Informe del Relator Especial para la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición, Pablo de Greiff. Reporte al Consejo de Derechos Humanos sobre Garantías de No Repetición. A/HRC/30/42. Disponible en red: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/438&Lang=S](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/438&Lang=S)

<sup>37</sup> Propuestas de modificación a los artículos 89 y 123 constitucionales.

actuaciones en materia de seguridad y, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional instrumenten parte de esa política.

Por último, (v) el régimen transitorio establecida que al entrar en vigor la reforma la Guardia Nacional se conformaría con los elementos respectivos de la Policía Federal, la Policía Naval y la Policía Militar.

En esencia, la propuesta proponía más bien la constitucionalización de un régimen normalizado en la práctica, bajo el argumento de dotar de un marco de actuación a las Fuerzas Armadas. No proponía un régimen de transición para su retiro gradual en tareas regulares de seguridad pública; lo incorporaba con carácter permanente.

Sin embargo, el Constituyente Permanente, en el ámbito de la discusión parlamentaria y de los controles democráticos al poder, adoptó otra ruta para definir el paradigma de seguridad en México, la cual fue finalmente incorporada a la Norma Fundamental.

#### **(b) Discusión y modificaciones parlamentarias**

El proceso de reforma constitucional se centró en dos cuestiones centrales: la naturaleza de la nueva institución propuesta, particularmente su adscripción transitoria -que se pretendía descansa en la Secretaría de la Defensa Nacional-, y el rol de la Fuerza Armada permanente en las tareas de seguridad de cara a la consolidación de la Guardia.

Primero, el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados proponía mantener el esquema híbrido y adscribir la Guardia Nacional a la secretaría del ramo de seguridad para su planeación, programación y ejecución de funciones y mantener la dependencia en el ramo de la densa nacional, en lo que respecta a la estructura jerárquica y disciplina. El régimen transitorio proponía la adscripción completa de la Guardia por cinco años a la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>38</sup>

Como parte de la discusión en la Cámara de origen, la Minuta con Proyecto de Decreto remitida a la Cámara Revisora (Cámara de Senadores) presentó, en lo que aquí importa, dos modificaciones: (i) la Guardia Nacional estaría

---

<sup>38</sup> Gaceta Parlamentaria. Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Miércoles 16 de enero de 2019.

adscrita a la Secretaría de Seguridad y tendría una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina, incorporando la doctrina policial en su entrenamiento pero homologando su estructura jerárquica, disciplina y otras cuestiones al ámbito de la Fuerza Armada permanente y (ii) sin prever un régimen transitorio para la atemperación en el empleo de las fuerzas armadas de forma continua en tareas de seguridad.<sup>39</sup>

En el proceso ante la Cámara revisora se apuntalaron las tres vertientes centrales de este pacto fundante de seguridad: (i) la afirmación de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública bajo una doctrina policial, (ii) la redefinición de la seguridad pública como función estatal concurrente incorporando una revigorización desde lo local y desde abajo y (iii) la incorporación de un régimen transitorio mucho más robusto que disciplinaba, como ruta de salida, el empleo de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de forma acotada como reflejo de la expectativa de consolidación gradual de la nueva institución civil.<sup>40</sup>

Resulta útil lo razonado por las Comisiones Dictaminadoras de esa Cámara:  
41

En este sentido el planteamiento de una guardia nacional con carácter civil garantiza en todo momento el límite al poder de las fuerzas castrenses pues la estrategia emana de una lógica de paz [...]

Cabe señalar que con la reforma aquí propuesta la participación de las fuerzas Armadas en la Guardia Nacional implica en estricto sentido una desmilitarización paulatina en el sistema de seguridad pública a medida que se vayan alcanzando los objetivos trazados, es decir, no implica una continuidad de la estrategia utilizada hasta estos días.

---

<sup>39</sup> Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 16 de enero de 2019.

<sup>40</sup> Gaceta Parlamentaria. Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, devuelta para los efectos de la fracción e) del artículo 72 constitucional. 22 de febrero de 2019. 22 de febrero de 2019.

<sup>41</sup> Gaceta Parlamentaria. Dictamen a Discusión. 28 de febrero de 2019.

Se insiste en que la Guardia Nacional en todo momento mantendrá su carácter civil, y que el regreso paulatino de la autoridad a militar a sus cuarteles, será proporcional al resultado del plan de acción de fuerzas civiles altamente capacitadas.

Tras la intervención de todas las fuerzas políticas en un sentido favorable al nuevo régimen que se gestaba, se aprobó con 127 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones del proyecto de decreto, remitiéndose de nuevo a la Cámara de Diputados para los fines del artículo 72-e constitucional.

Esta Cámara de Diputados, razonando las consideraciones de la colegisladora, aprobó el Dictamen en cuestión con 463 votos a favor, un voto en contra y cero abstenciones.<sup>42</sup>

A ello, se sumaron los 32 votos favorables de las legislaturas entidades federativas, en términos del artículo 135 de la Constitución Federal, para incorporar el nuevo contenido normativo a la Constitución Federal.

El abrumador consenso constitucional para gestar un modelo de seguridad pública civil y dar estructura y regulación debida al proceso de desmilitarización de la seguridad pública debe tenerse presente y subrayarse. Se generó, precisamente, en torno a la búsqueda de una separación nítida y funcional entre las funciones civiles y las castrenses en nuestro sistema constitucional.

Es importante señalar que, en la discusión de esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión llevó a cabo un amplio ejercicio de Parlamento Abierto, debidamente documentado en los dictámenes elaborados tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Al efecto se celebraron mesas relativas sobre “Derechos Humanos y Guardia Nacional”, en la Cámara de Diputados, como de “Constitucionalidad y Convencionalidad” y “Derechos Humanos”, en la Cámara de Senadores.

En ellas se reiteraron las obligaciones del Estado Mexicano de: (i) cumplir con los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los previstos en los tratados internacionales suscritos por nuestro país; (ii) atender los criterios emitidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, particularmente los

---

<sup>42</sup>

precedentes en materia de seguridad pública pronunciados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y (iii) se expresó un reconocimiento generalizado a las fuerzas armadas por su trabajo, patriotismo, institucionalidad y lealtad a la República y a las instituciones del Estado mexicano.

**(c) Nuevo régimen constitucional de la seguridad pública.**

Como se ha dicho, la reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional gestó un nuevo pacto fundante en materia de seguridad. Se trata de una decisión de Estado para revertir la situación de debilidad institucional descrita en los apartados que anteceden y que acarreó las consecuencias abordadas.

Esta carta de navegación asigna nóminas competenciales a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y, en tanto reafirma a la seguridad pública el carácter de función estatal, involucra a los tres órdenes de gobierno.

Desde luego, es el componente central del parámetro de regularidad constitucional -en su lectura sistemática con el resto del texto- que se aduce violado por el Acuerdo.

Es importante, desde este momento, anotar cómo la reforma constitucional gesta dos elementos que se relacionan y prevén un trazado institucional: la consolidación de la nueva institución civil y, de manera correlativa, la desincorporación gradual de las Fuerzas Armadas sobre la realización continua de tareas de seguridad pública. De ahí la importancia del régimen transitorio en tanto disciplina la interacción entre estas dos variables.

Para efectos prácticos, se aborda el alcance y extensión de los elementos más relevantes de la invalidez que se hacen valer:

- Reafirmación de la vocación civil de la seguridad pública, como función de Estado concurrente, y consolidación de la Guardia Nacional

El artículo 21, párrafo noveno, incorporó los fines de la seguridad pública para dar mayor contenido a esta función estatal a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.<sup>43</sup>

No es menor que el artículo 16, párrafo quinto, haya precisado que la puesta a detención de una persona detenida en flagrancia tendrá que ser ante una autoridad específicamente civil. Ello reconoce la situación que se había agravado en los últimos años tras el involucramiento normalizado de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y fortalece la ruta a la desmilitarización.

Se resaltan algunos aspectos:

(i) La facultad del Congreso de la Unión para legislar a la Guardia Nacional, así como de establecer dos leyes adicionales que inciden en todos los órdenes de gobierno: la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Los tres cuerpos normativos tienen un perímetro material designado en la reforma.<sup>44</sup>

(ii) Se reconfigura la facultad del Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional, atendiendo a su nueva naturaleza constitucional se introduce que será el Congreso de la Unión el que discipline los términos en los cuales el presidente puede ejercer esta facultad.<sup>45</sup> Además, se impone un mandato de producción normativa sobre la reconfiguración de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

(iii) Se establece control parlamentario sobre la Guardia Nacional, consagrando la obligación del Ejecutivo de presentar un informe anual de sus actividades para el análisis y aprobación del Senado.

(iv) La constitución de la Guardia Nacional y el régimen trazado para su consolidación institucional a cinco años. Este objeto de la reforma informa todo el régimen transitorio y la interacción entre los componentes descritos: la constitución y la consolidación gradual de la nueva institución civil, con los elementos que alimentarán su nacimiento, su jerarquía y liderazgo, así

---

<sup>43</sup> Salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

<sup>44</sup> Modificación al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal en conexión con el artículo CUARTO transitorio.

<sup>45</sup> Modificación al artículo 89, fracción VII.

como la hoja de salida para ir reduciendo de forma gradual el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública<sup>46</sup>.

A su vez, el artículo Sexto Transitorio prevé un plazo de cinco años a la entrada en vigor -que culmina el 26 de marzo de 2024- en el cual las secretarías de Defensa Nacional y Marina participarán en distintas cuestiones relativas al establecimiento de la Guardia Nacional: estructura, disciplina, instrumentación de ingreso, capacitación, profesionalización, etcétera.

Recordemos entonces cuál es el puerto de llegada constitucional: la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional como herramienta para transitar a un estado que reasigna a la Fuerza Armada a su función primaria.

- Sujeción del uso de la Fuerza Armada permanente en el régimen transitorio

Como se ha expuesto, la decisión del Constituyente Permanente se orientó en separar fronteras constitucionales que se habían difuminado en la práctica. Para la implementación de toda la infraestructura normativa e institucional descrita, el nuevo pacto fundante sobre seguridad pública y ciudadana, se trazó una hoja de ruta a cinco años.

En ella, se previó la facultad del Presidente de la República para disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública bajo ciertos principios que disciplinan su actuación.

Tal facultad no opera en aislado ni es absoluta o discrecional. Como se expondrá en los correspondientes conceptos de invalidez, está rodeada de tres elementos concomitantes que disciplinan su uso excepcional:

---

<sup>46</sup> Por un lado, los artículos Segundo y Tercero Transitorio prevén la constitución de la Guardia Nacional con elementos de la Policía Federal, Militar y Naval, previendo un régimen para tales procedimientos, así como la asunción de los objetivos, atribuciones y obligaciones de la Policía Federal, en tanto se expide la LGN, la designación del titular del órgano de mando superior y los integrantes de una instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, Defensa Nacional y Marina

(i) Un principio de reserva de ley de fuente convencional y constitucional en sentido estricto, delineado por el Constituyente Permanente para controlar el ejercicio de esta facultad e introducir contrapesos democráticos;

(ii) Un estándar de justificación orientado al desarrollo de la Guardia Nacional. En pocas palabras, el Constituyente Permanente impuso un ejercicio de racionalidad en el lapso en que se hace disponible esta facultad, tendiente y correlativo a la consolidación institucional de la Guardia Nacional como fin último, es decir, al desarrollo de su estructura, capacidades e implantación territorial.

En la medida en la que se opera en un artículo transitorio que, a su vez, reconoce una situación excepcional -el empleo de la Fuerza Armada permanente- en tareas de seguridad pública, su empleo pasa por una justificación elevada.

(iii) Un estándar material que regula cómo se utiliza la fuerza en estos contextos. Es decir, en caso de que se haga uso de esta facultad excepcional, superados los dos elementos descritos (reserva de ley y ejercicio de justificación), esta debe acotarse para satisfacer el parámetro de lo extraordinario, subordinado y complementario, regulado y fiscalizado.

Como se expondrá, no se trata de un estándar indeterminado, delegado a la discreción en su ejercicio. Son parámetros obligatorios, no sujetos a abdicación, que imponen una labor de producción para dotarlos de infraestructura normativa que los haga efectivos.

- Consolidación de las fuerzas estatales y municipales

Por último, la reforma hizo una apuesta por consolidar las fuerzas policiales estatales y municipales. Construir capacidades desde lo local y desde abajo. Ello, es abordado tanto con la revigorización de la seguridad pública como función estatal, la creación del SNISP y mediante el artículo Séptimo Transitorio, el cual brinda un mapa para el fortalecimiento de los estados de fuerza y capacidades institucionales estatales y municipales.

## **XI. PRINCIPIO DE AFECTACIÓN**

A reserva de detallar su contenido en los conceptos de invalidez para confrontar su irregularidad, el Acuerdo ordena -dispone y materializa desde

ese momento- la participación de la Fuerza Armada Permanente en las funciones de seguridad pública sin ajustarse a los controles y justificación que exige la Norma Fundamental.

Se estima que su verdadera naturaleza es la de una Norma Administrativa General (NAG) -con la salvedad expresada en el apartado de procedencia y legitimación- que desplaza al Poder Legislativo en su mandato convencional de regular los principios del uso de las fuerzas armadas de manera “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” cuando ellas intervienen en tareas de seguridad pública, en contravención al principio de jerarquía normativa.

Estos principios tienen fuente convencional desarrollados por la Corte Interamericana en diversos casos, incluyendo dos sentencias condenatorias en contra del Estado mexicano (Cabrerera García y Montiel Flores vs México y Alvarado Espinosa y otros vs. México) los cuales son obligatorios para todas las autoridades del país.

Lo que aquí más importa -por su conexión el principio de afectación- es el componente convencional del uso regulado de la fuerza, el cual debe hacerse mediante mecanismos legales, materializando un principio de reserva de ley que fue abiertamente ignorado por el Ejecutivo, invadiendo la nómina competencial de esta Soberanía.

No sólo esto, sino que al regular el Acuerdo de la forma en que lo hizo y sin observar el estándar de justificación exigido, rompe -esencialmente- con el régimen constitucional de seguridad pública, del procedimiento penal y con otros regímenes cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión.

La argumentación pasa por un doble sentido: (i) la suplantación de una facultad que corresponde al Congreso de la Unión, rompiendo con el Pacto Constitucional, y (ii) la mutación material de regímenes legislativos cuya regulación y desarrollo forma parte del marco competencial del Congreso.

Haber salido del ámbito acotado del artículo Quinto Transitorio tiene un impacto grave en todas estas esferas.

Esta Suprema Corte ha reconocido que la controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos para combatir normas y actos por estimarlos constitucionales.

Así, el Alto Tribunal ha delimitado que las violaciones susceptibles de hacerse valer por esta vía guardan relación con los principios de división de poderes o la cláusula federal. El universo de conflictos disponibles pasa por cuestiones que versen sobre la invasión, vulneración o la afectación de las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional, en relación con los sujetos respecto de los cuales podrían surgir tales conflictos.

La Corte ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación que se hace valer, moldeándolo en el precedente.<sup>47</sup> En la Controversia Constitucional 117/2014, expresó que el principio de agravio puede derivar no solo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente de la Constitución Federal, como las garantías institucionales u otro tipo de prerrogativas.<sup>48</sup>

En este sentido, en el Recurso de Reclamación 150/2019 derivado de la Controversia Constitucional 279/2019, la Corte estableció como estándar que, no obstante, el entendimiento amplio de la afectación, esta debe vincularse con una cuestión directa e inmediata a la Norma Fundamental.<sup>49</sup>

El principio de agravio se centra en la invasión del presidente a la competencia reservada convencional y constitucionalmente al Congreso de la Unión para regular la seguridad pública en el país, bajo el entendimiento desarrollado por la Suprema Corte en la Controversia Constitucional 117/2014.

---

<sup>47</sup> CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN. [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Febrero de 2008; Pág. 1897. 2a. XVI/2008.

<sup>48</sup> CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 25, Diciembre de 2015; Tomo I; Pág. 33. P./J. 42/2015 (10a.). Así, las cuales de improcedencia cuando se hacen valer violaciones sustantivas o de estricta legalidad se tornan de estricta aplicación; cuando se encuentren entremezcladas con alegatos de violaciones asociadas al ámbito regulado, debe estudiarse la integralidad privilegiando el análisis de regularidad

<sup>49</sup> Recurso de Reclamación en controversia constitucional 150/2019. Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas. Sesión del 3 d diciembre de 2019.

Esto trastoca el principio de división de poderes, que busca lograr un equilibrio recíproco por medio de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente.<sup>50</sup>

El Acuerdo, al circundar el límite acotadísimo del Quinto Transitorio de la reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional representa un rompimiento grave con la Norma Fundamental que trae consigo una afectación transversal en todo un sistema de asignación de funciones y competencias.

Involucra directamente ámbitos competenciales pero también envuelve, desde un punto de vista más amplio, toda la cuestión relativa a la infraestructura normativa para proteger derechos, lo que presupone una lógica de pesos y contrapesos y el respeto al principio democrático.

En última instancia, se solicita respetuosamente decretar la procedencia del presente asunto y proceder al estudio de los conceptos de invalidez, en tanto la legitimación que se hace valer guarda íntima relación con el estudio de fondo, de conformidad con el criterio sustentado por el Alto Tribunal.<sup>51</sup>

## **XII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ**

Los conceptos de invalidez se estructuran de la siguiente manera:

---

<sup>50</sup> DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Época: Novena Época, Registro: 177980, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Julio de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 52/2005, Página: 954. Controversia constitucional 78/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García. El Tribunal Pleno, el catorce de junio en curso, aprobó, con el número 52/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de junio de dos mil cinco.

<sup>51</sup> CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Tesis. P./J.52/2005.

A. Incompetencia del presidente para emitir el Acuerdo. En los conceptos de invalidez primero y segundo se agrupan razonamientos que demuestran que el artículo Quinto Transitorio establece una facultad de disponer de las Fuerzas Armadas, no una habilitación de producción normativa directa. Esto es, se trata de una facultad administrativa, no legislativa.

Asimismo, que esta materia esta cubierta por un principio de reserva de ley, de fuente constitucional y convencional.

Que la suma de estos dos factores trae como consecuencia que el presidente no podía expedir el Acuerdo en los términos que lo hizo, y que los artículos 89, fracción I, constitucional y 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no le otorgaban competencia para emitir una norma administrativa general, en ausencia de una ley en la Materia.

Bajo este argumento, el Presidente de la República habría sustituido la función competencial del Congreso de la Unión y, en consecuencia, regulado sobre distintos regímenes de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, trastocándolos.

De ahí, la necesidad de que esta Cámara de Diputados oponga su nómina competencial por el desplazamiento e invasión a la esfera de competencias sufrida.

Partiendo de este punto de vista, la ruta crítica que debió haber seguido el presidente era la siguiente: proponer una iniciativa de Ley en la Materia, una vez concluido el proceso normativo y publicada la Ley, proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia con fundamento en el artículo 89, fracción I, constitucional y, posteriormente, disponer de las Fuerzas Armadas a través de actos concretos, excepcionales y temporales, cobijado por el artículo Quinto Transitorio.

B. Ad cautelam - Indebido uso de la facultad conferida en el artículo Quinto Transitorio. El concepto tercero se formula bajo el supuesto nunca concedido de que los artículos citados por el presidente fueran una fundamentación válida para su actuar. En esta segunda grada, se cuestiona la manera en que ejerció su competencia, demostrando diversas inconstitucionalidades que conllevan su invalidez.

En ese caso, se cuestiona el ejercicio de la cláusula por tres razones centrales: el empleo desproporcionado de la facultad, de forma abiertamente contraria a los principios que atemperaban su uso; la indebida motivación de la que adolece para su emisión y, por último, las deficiencias materiales del Acuerdo de cara al perímetro delineado por el artículo Quinto Transitorio y las obligaciones internacionales del Estado mexicano.

En ambos casos, aunque desde distintas vertientes, se cuestiona el impacto último que el actuar del Ejecutivo tiene en la Norma Fundamental: el rompimiento con la ruta hacia la desmilitarización pactada por el Constituyente Permanente y la consolidación del sistema de seguridad pública *vis-á-vis* el rol asignado al Legislativo en esta función.

La consecuencia lógica de estas violaciones es una violación al artículo 133 constitucional, pues el presidente ha emitido una norma que no tiene cabida en la estructura jerárquica de nuestro orden jurídico y que termina por transformar el esquema constitucional de seguridad pública de tal forma que incide en los ámbitos competenciales de esta cámara.

Las inconstitucionalidades acarrearán la invalidez total del Acuerdo, tal y como se expone en el apartado correspondiente de efectos.

En última instancia, se solicita a este Alto Tribunal que, en todo caso, se sirva a suplir la deficiencia de la demanda para hacer efectivo el principio de supremacía constitucional, en términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria.

\*

**PRIMERO. VIOLACIÓN AL  
PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE  
PODERES EN CONEXIÓN CON EL  
DE RESERVA DE LEY DE  
FUENTE CONVENCIONAL Y  
CONSTITUCIONAL.**

En este concepto se razona que la facultad prevista en el artículo Quinto Transitorio se encontraba atemperada constitucionalmente por el principio de reserva de ley en dos vertientes: (i) uno de fuente internacional, informado por los artículos 1° y 133 constitucionales en conexión con los artículos 49 y 73° constitucionales y (ii) otro de fuente constitucional en estricto sentido, para legislar sobre el precepto transitorio señalado.

Asimismo, se argumenta que, al (iii) salirse del ámbito material del Quinto Transitorio, se invaden esferas de competencia exclusivas del Congreso de la Unión.

En esencia, la pregunta constitucional relevante pasa por determinar cuál es la naturaleza de la facultad prevista en el Artículo Quinto Transitorio. En este primer concepto, se sostiene que estaba sujeta al principio de reserva de ley tanto por incorporación de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en conexión con la reforma constitucional en materia de guardia nacional, como por la estipulación directa del Constituyente Permanente en la reforma en la materia.

Asimismo, el Acuerdo cuya invalidez se reclama abiertamente regula sobre cuestiones de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Previo al desarrollo de estos puntos, cabe traer a colación cómo ha interpretado esta Suprema Corte la interacción entre el principio de división de poderes y el de reserva de ley.

En el Amparo en Revisión 199/2002 este Tribunal Pleno sostuvo que el principio de reserva de ley surge cuando la norma constitucional aparta la regulación de una materia determinada en favor del órgano legislativo, mediante una Ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo; y, por tanto, excluye la posibilidad de que esa medida específica pueda regularse a través de disposiciones de distinta naturaleza a la ley forma, es decir, a las leyes expedidas por el Legislativo.<sup>52</sup>

Asimismo, repasó la diferencia entre reserva de ley absoluta y relativa, señalando que la primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en dicho supuesto, la materia reservada no puede ser regulada por otras fuentes.

---

<sup>52</sup> Amparo en Revisión 199/2002. Tribunal Pleno. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Sesión del nueve de septiembre de 2003.

Por otro lado, en la relativa, se permite que otras fuentes de la ley regulan parte de la disciplina normativa, pero a condición de que la ley sea la que determina expresa y limitativamente las directrices a que dichas fuentes deberán ajustarse.

En ambos casos, desde luego, se presupone la existencia de una ley en el sentido formal y material como una manifestación del principio democrático, lo cual guarda íntima conexión con el principio de división de poderes: el poder legislativo, para decidir sobre los bienes más importantes, no puede depositarse en un solo individuo.<sup>53</sup> Se trata de un tema de legitimidad axiológica.

Tal y como expresó este Alto Tribunal al resolver la Controversia Constitucional 117/2014: “[e]n suma, nuestra Constitución adopta la teoría de que las reglas generales de mayor importancia queden a cargo del Poder Legislativo y no del Ejecutivo por una razón de principio: es el proceso democrático deliberativo el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte de los bienes de las personas.”<sup>54</sup>

En el presente, existen razones de peso para considerar que la regulación transitoria relativa a la disposición de la Fuerza Armada permanente para realizar tareas de seguridad pública, inserta un ámbito de operación limitativo donde se requiere “extremo cuidado” ya que “puede implicar la introducción de un riesgo de derechos humanos” y, por ende, se encuentra blindada por el principio de reserva de ley.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Agosto de 2001; Pág. 227. 2a. CXXVIII/2001 . [TA]; 9a.

DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA, CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. Localización: [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Agosto de 2001; Pág. 226. 2a. CXXIX/2001.

<sup>54</sup> Controversia Constitucional 117/2014. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Sesión del 7 de mayo de 2015. Párr. 332.

<sup>55</sup> Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México. Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 87 - 89.

### **A. Violación al principio de reserva de ley convencional en conexión con el principio de división de poderes.**

En primer término, se expone que el Acuerdo viola el artículo Quinto Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional, así como la competencia material del Congreso, en conexión con diversos artículos convencionales que restringen el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, con especial proyección al principio de reserva de ley y de división de poderes.<sup>56</sup>

Así, este argumento pasa por el hecho de que (i) el despliegue de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública debe entenderse como una restricción de derechos humanos y, en consecuencia, debe estar regulada por una ley en términos del artículo 30 de la Convención Americana y (ii), en conexión con ello, la Corte Interamericana estableció expresamente en el caso *Alvarado Espinoza y otros vs México*, que el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe encontrarse regulado, entre otros, mediante mecanismos legales.

Para demostrar este extremo, en un primer momento se desarrollará el principio de reserva de ley previsto en la Convención Americana para restricciones de derechos humanos. En un segundo momento se dará cuenta de los estándares que ha aplicado la Corte Interamericana en el uso de la fuerza. Posteriormente se abordará cómo la Corte IDH ha entendido el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública para, finalmente, demostrar que existe una obligación de desarrollar en ley dicha medida.

A pesar de que el artículo Quinto Transitorio señala que el Ejecutivo podrá hacer uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad, a partir de una lectura sistémica con los parámetros delimitados por la Corte IDH, no queda duda de que previo a que el Ejecutivo pudiera hacer uso de dicha facultad, estaba sujeto a una condición *sine qua non* - que el Congreso emita una ley que delimite en qué formas y bajo qué condiciones podrá hacerlo.

Así se entiende la correcta función del aparato del Estado en el marco de división de poderes: la Constitución establece derechos y competencias, el

---

<sup>56</sup> Artículos 4, 5, y 7 -estatuto básico uso de la fuerza interamericano- de la Convención Americana y 4, 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

legislador regula sus extremos y el ejecutivo dispone -ejecuta- dentro de este marco normativo.

El artículo Quinto Transitorio no otorgó una función regulatoria autónoma similar a la que ha sido reconocida por el Alto Tribunal en favor del Instituto Federal de Telecomunicaciones en el artículo 28 constitucional, en la Controversia Constitucional 117/2014.

**(i) Principio de reserva de ley en la Convención Americana para la restricción de derechos y naturaleza del componente “regulada” para el uso de la fuerza.**

La Convención Americana señala en su artículo 30 que los derechos humanos contenidos en ella solamente pueden ser restringidos mediante leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.<sup>57</sup>

La Corte IDH clarificó el alcance de la palabra “leyes” contenida en el referido numeral en la Opinión Consultiva 6/86 “La Expresión Leyes en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.<sup>58</sup>

Precisamente, ahí fue confrontada con el planteamiento acerca de si la Convención en este precepto refería a leyes en sentido formal -norma jurídica emanada del Parlamento y promulgada por el Poder Ejecutivo, con las formas requeridas por la Constitución-, o en sentido material, como sinónimo de ordenamiento jurídico, prescindiendo del procedimiento de elaboración y del rango normativo que le pudiera corresponder en la escala jerárquica del respectivo orden jurídico.

Ahí indicó que las expresiones contenidas en el artículo 30 de la Convención, buscan limitar las posibles restricciones a los derechos humanos contenidos

---

<sup>57</sup> Artículo 30. Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

<sup>58</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86 “LA EXPRESIÓN “LEYES” EN EL ARTÍCULO 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS” de 9 de mayo de 1986

en la Convención Americana y que, en ese sentido, dicho artículo no puede ser interpretado como una suerte de autorización general para establecer nuevas restricciones a los derechos protegidos por la Convención.

Por el contrario, lo que el artículo pretende es imponer una condición adicional para que las eventuales restricciones a derechos humanos se consideren legítimas.

Así, el Sistema Interamericano moldea no solo con elementos sustantivos o dogmáticos los sistemas de los Estados; también impone obligaciones que se proyectan en las obligaciones y nóminas competenciales de los poderes constituidos para salvaguardar la infraestructura de los derechos que consagra.

El Tribunal Interamericano subrayó que siendo que la protección a los derechos humanos necesariamente comprende la noción de restringir el ejercicio del poder estatal, esta requiere que los actos que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, “sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.”<sup>59</sup>

Para la Corte Interamericana, el procedimiento de emisión de una ley, además de revestir las posibles restricciones de derechos de la representación popular, permite a minorías participar en el procedimiento, expresar su inconformidad, proponer iniciativas e influir en el procedimiento para evitar actuaciones arbitrarias. Como ha expresado esta Suprema Corte, el principio de reserva de ley tutela un componente democrático y de restricción al poder indiscriminado.

Bajo tales premisas, interpretar la expresión leyes como sinónimo de cualquier norma jurídica, implicaría admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra

---

<sup>59</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86 “LA EXPRESIÓN “LEYES” EN EL ARTÍCULO 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS” de 9 de mayo de 1986 par 22.

limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.<sup>60</sup>

Lo anterior, ha sido reiterado en la amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana, la cual ha sido reconocida por México como vinculante.<sup>61</sup> En el caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, la Corte señaló lo siguiente respecto:

El primer paso para evaluar si una injerencia a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida cuestionada cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.<sup>62</sup>

En este orden de ideas, en la medida en la que ha sido interpretada la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas regulares de seguridad pública como una cuestión que pone directamente en riesgo la tutela del núcleo duro de derechos y que debe operar de forma excepcional, la conclusión debe ser que asiste una garantía de refuerzo al componente de legitimidad para su regulación: su previsión y desarrollo debe pasar por el legislador democrático.

La Corte IDH ha reconocido que los Estados tienen el derecho de emplear legítimamente la fuerza para cumplir con su obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio, incluso el uso de la fuerza letal. Sin embargo, también ha sido enfática en señalar los

---

<sup>60</sup> *Supra*. Par 21.

<sup>61</sup> JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Tesis: P./J. 21/2014

<sup>62</sup> Corte IDH. Caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, Párrafo 77

límites a los que debe estar sujeta.<sup>63</sup> Lo anterior, sin importar la gravedad de ciertas acciones ni la culpabilidad de sus autores.<sup>64</sup>

A raíz de la posibilidad en el empleo de la fuerza letal como *última ratio* en las tareas de seguridad y cumplimiento del orden, la Corte desarrolló una línea de escrutinio para el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.<sup>65</sup>

La fórmula es simple. En la medida en la que las Fuerzas Armadas son entrenadas para actuar en un escenario constitucional y convencional distinto: el del conflicto, la guerra y el Derecho Internacional Humanitario, en donde aplican estándares distintos para el uso de la fuerza (*targeting* a objetivos legítimos), ello supone una apertura a la exacerbación del uso de la fuerza letal -y otras violaciones relacionadas- en las tareas de seguridad.

Así, en *Nadege Dorzema en contra de República Dominicana*, la Corte IDH señaló primeramente que el uso de la fuerza debe realizarse en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.<sup>66</sup>

Es en este orden de ideas que la Corte ha brindado especial atención al desempeño de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y construido una sostenida jurisprudencia al respecto, frente al argumento de justificación

---

<sup>63</sup> Corte IDH, *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 14 de noviembre de 2014, serie C, núm. 287, párr. 78; Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 17 de abril de 2015, serie C, núm. 292,

párr. 262.

<sup>64</sup> Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*, op. cit., párr. 262.

<sup>65</sup> En relación con los estándares del uso de la fuerza por parte de los estados, la jurisprudencia de la Corte IDH se ha nutrido de diversas fuentes internacionales y, de manera destacada, ha retomado las directrices delimitadas en los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990) y del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979).

<sup>66</sup> Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, párr. 85; Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*, párr. 265.

por contextos de conflicto, disturbio, combate a la delincuencia organizada, *et al.*

En esa línea se insertan tanto Cabrera García y Montiel Flores como Alvarado Espinoza y otros. La última sentencia, específicamente para el contexto descrito en la cuestión previa: la militarización exacerbada que tuvo lugar a partir de 2006 en el país.

Ahí, primero, la Corte recordó que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles.<sup>67</sup>

La Corte reconoció que, si bien por su naturaleza y complejidad el crimen organizado constituye una amenaza grave para la comunidad internacional al atentar contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, la ruta para enfrentar dichas problemáticas es la actuación dentro de los límites y con procedimientos acordes a los derechos humanos y el enfoque de seguridad pública.

Los Estados no pueden invocar situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real.<sup>68</sup>

Ese es el ámbito de protección que buscan salvaguardar los cuatro principios invocados -extraordinariedad, subordinación y complementariedad, regulación y fiscalización- que, además, fueron directamente incorporados por el propio artículo Quinto Transitorio. Ese es el estándar democrático y de legitimación que remite al legislador tal regulación.

En otras palabras, los Estados no deberían utilizar a sus fuerzas armadas para cumplir con funciones distintas a las que fueron creadas. Si lo hacen deben ser extremadamente cuidadosos y garantizar reforzadamente que su actuación no genere violaciones a derechos humanos reconocidos

---

<sup>67</sup> Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza. *Op. Cit.* Párr. 179.

<sup>68</sup> *Id.* Párr. 178.

convencional, constitucional y/o legalmente, previéndose mecanismos legales para ello.

En lo que importa a este concepto de invalidez, se sostiene que el principio de regulación mediante mecanismos legales impone una garantía reforzada del principio de reserva de ley que robustece la garantía genérica que opera para la restricción de derechos.

Al respeto, este principio señala que cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad pública su tarea debe ser:

c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.

Luego, atendiendo al artículo 30 de la Convención Americana, para hacer uso de la fuerza militar en labores de seguridad pública es necesario que se prevea en una legislación, en sentido formal y material, que establezca parámetros y límites en su actuación excepcional, tal y como lo ha delineado la Corte.<sup>69</sup>

Una interpretación en contrario implicaría que el Titular del Ejecutivo pueda ejercer esta medida e incidir en derechos humanos de una forma totalmente discrecional, lo cual es lo que justamente busca evitar el artículo 30 de la Convención al prever que las restricciones a derechos humanos sean previstas en leyes, tal y como detalló la Corte IDH en la Opinión Consultiva 8/86.

Siguiendo el estándar de Alvarado Espinoza y otros vs México, la Corte IDH, el Acuerdo que se combate no podía emitirse sin existir previamente una legislación -formal y materialmente hablando- que delimite los términos

---

<sup>69</sup> Es importante destacar que cuando la Corte IDH habla de leyes, entiende a una norma jurídica emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos. Esto se puede percibir de diversos precedentes de la Corte IDH, entre ellos el caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador: “[v]alga reiterar que para esta Corte “ley” es una norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes.” Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, Párrafo 56

generales en los que se llevaría a cabo el uso de las fuerzas armadas en seguridad pública.

Es importante precisar el ámbito material al que se ciñe el principio de reserva de ley. Esto es, el ámbito que ingresa a la nómina competencial del legislador y que es oponible contra otros poderes; en este caso el Ejecutivo de la Unión.

En la medida en la que la restricción a derechos humanos y la situación excepcional que se presenta es la participación de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de las tareas de seguridad, el coto legislativo se integra precisamente por el desarrollo de los principios que disciplinan y justifican el empleo de la medida.

- Extraordinariedad: los parámetros para disciplinar la justificación y excepcionalidad, temporalidad y ámbito acotado en el empleo de las Fuerzas Armadas.
- Subordinación y complementariedad: la manera y mecanismos para asegurar que las labores asignadas se integren a un modelo de subordinación y complementariedad a las tareas de la policía.
- Regulación. Es la propia ley la que debe disciplinar y atemperar el parámetro de los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad.

Recordemos que en Nadege Dorzema, la Corte IDH abordó las directrices de los principios de absoluta y necesidad para el ejercicio de la fuerza letal, los cuales deben ser abordados de cara a la situación de excepcionalidad que se pretende regular mediante una ley especial.

- Fiscalización. El desarrollo de los mecanismos para que los órganos civiles puedan auditar la participación excepcional, garantizando su capacidad técnica e independencia.

En última instancia, el artículo 1° de la Constitución ampara no solo cuestiones específicamente sustantivas sino de garantía sobre la infraestructura de los derechos.

Esta disposición, en su párrafo segundo establece el mandato consistente en que "[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de

conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia” .

Esta labor interpretativa no sólo la realiza el juzgador *ex post*, sino que como ha señalado la SCJN en el Expediente Varios 912/2010 corresponde a todos los operadores jurídicos, incluyendo al Poder Legislativo.

En este sentido, hay una afectación fundamental en la esfera de atribuciones constitucionales del Congreso, porque impide desarrollar, a través de un marco normativo, al artículo Quinto Transitorio de conformidad con el parámetro de control de la regularidad constitucional, y establecer mediante legislación, criterios claros sobre la forma en que debería ser controlada la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública.

De esta forma, con el acuerdo presidencial, se despoja al Congreso de una atribución importantísima en el marco de la interpretación de cualquier norma sobre derechos humanos, que debe ser colmada mediante prevenciones legislativas.

#### **B. Reserva de ley proveniente de la fuente constitucional**

El presente argumento se fortalece mediante una interpretación sistemática y acorde con el fin y objeto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

En este sentido, conviene recordar que el Quinto Transitorio y la facultad que articula se insertan en el régimen de salida para retirar gradualmente a las Fuerzas Armadas en tareas regulares de seguridad pública. Es una competencia de disposición subordinada al desarrollo legislativo que realice previamente el Congreso de la Unión, en tanto cuestión atinente al régimen de la seguridad pública.

Esto es, el artículo Quinto Transitorio forma parte de la nómina competencial a regular, pues la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas para cuestiones de seguridad pública es un componente - excepcional y acotado temporalmente- del régimen.

El párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Federal establece, en su nueva confección, que la seguridad pública es una función del Estado de conformidad con lo “previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.”

Esta adición específica acorde a los fines de la seguridad pública no se encontraba en la anterior redacción del párrafo, sino que fue incorporada con la reforma sobre la Guardia Nacional:

<p><b>Nueva redacción a partir de la reforma del 26 de marzo de 2019</b></p>	<p><b>Confeción previo a la reforma en materia de Guardia Nacional</b></p>
<p>La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, <u>de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.</u> La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>

Conviene recordar que la Suprema Corte ha reconocido que el plural “leyes” sobre una materia implica que tal cuestión puede desarrollarse en distintas leyes. Asimismo, ha señalado que la fracción XXXI del artículo 73 constitucional -conocida como cláusula habilitante- establece que el Congreso de la Unión cuenta con la posibilidad de expedir leyes que sean necesarias

para efecto de hacer efectivas las facultades que le fueron concedidas por la Constitución.<sup>70</sup>

Esta facultad implícita es tendiente a la expedición de leyes instrumentales para el ejercicio de otras competencias constitucionales explícitas.

De ahí que deba interpretarse que el Constituyente Permanente reservó al ámbito competencial del Congreso de la Unión - y de esta Cámara de Diputados- la emisión de una ley especial que discipline el artículo Quinto Transitorio.

Por otro lado, conviene confrontar la innovación generada por el Acuerdo invocando el artículo Quinto Transitorio *vis-á-vis* todo el parámetro de regularidad en materia de seguridad pública en el que se inserta la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

En esencia, el Ejecutivo pretende crear, fuera de su competencia constitucional, un orden legal totalmente irregular desde el punto de vista constitucional en materia de seguridad pública.

\*

Como se señalaba a inicio del presente concepto de invalidez, la pregunta constitucional relevante consiste en determinar cuál es la naturaleza de la facultad establecida en el artículo Quinto Transitorio.

Una lectura conjunta de las fuentes convencional y constitucional en estricto sentido, llevan a concluir que se trata de una facultad a cargo del Ejecutivo subordinada al principio de reserva de ley. Esa es la respuesta constitucionalmente válida que, a juicio de esta demandante, se impone.

En este sentido, es importante hacerse cargo de otras interpretaciones o contrargumentos para descartarlos.

*(i) Sobre cláusulas para disponer de elementos similares.* Los artículos 89, fracciones VI y VII, de la Constitución Federal señalan, respectivamente que es facultad del Presidente de la República “disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” y “disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley.”

---

<sup>70</sup> Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas.

Así, el argumento en contrario señalaría que si el Constituyente Permanente hubiera querido establecer tal estándar de reserva de ley lo habría establecido expresamente en el artículo Quinto Transitorio. Y que la facultad para hacer uso de las fuertes castrenses prevista en este transitorio es concomitante a la similar establecida en la fracción VI del artículo 89.

Sin embargo, esta lectura defraudaría abiertamente una lectura sistemática y acorde con el fin y objeto de la reforma constitucional.

Primero, porque perdería de vista el régimen en el cual se inserta la facultad, el cual permanece no en el ámbito de la seguridad interior sino de la seguridad pública. Se ubica de manera más cercana a la fracción VII, de orientación civil y de seguridad pública que incluye una reserva de ley para disponer de la Guardia Nacional, que a la prevista en la fracción VI, aplicable a un régimen de seguridad nacional.

Tal y como expresó la Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas “no es la naturaleza o entrenamiento militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, sino las atribuciones que le son encomendadas y la finalidad de las mismas.”<sup>71</sup>

El artículo Quinto Transitorio, en realidad, obedece a un régimen de salida que, como se ha visto, pretende des-escalar una situación que, siendo excepcional, normalizó la presencia de las Fuerzas Armadas realizando regularmente tareas de seguridad pública.

Cuando las Fuerzas Armadas son empleadas para tareas de esta naturaleza se subordinan, en la medida de lo posible, a este régimen de seguridad pública y no al revés. Permanece al máximo el régimen en el que se actúa y las expectativas constitucionales que este diseña.

En este sentido, al artículo Quinto Transitorio se imponen, mediante la lectura sistemática desentrañada en estos conceptos, las salvaguardas convencionales y constitucionales que se decantan por un principio democrático -el de reserva de ley- para controlar y atemperar de la manera más astringente posible la excepcionalidad.

No debe perderse de vista que la Corte Interamericana ha señalado que esta facultad se disciplina por un estándar de limitación máxima y responder

---

<sup>71</sup> Párr. 158.

a criterios de estricta excepcionalidad. La intención del Constituyente Permanente no pudo ser burlar estas salvaguardas.

*(ii) Suficiencia de la provisión en sede constitucional (artículo Quinto Transitorio) y habilitación constitucional.* Otra lectura podría avanzar que, en la medida en la que los principios de excepcionalidad a que hace referencia Alvarado Espinoza se encuentran previstos en la propia sede constitucional, con ello, se subsana el principio de reserva de ley convencional. Es el propio artículo Quinto Transitorio el que lo desarrolla.<sup>72</sup>

Como se ha expuesto, esta aproximación sería insuficiente. El perímetro o ámbito de lo que debe regularse corresponde a la situación de excepcionalidad -que restringe el derecho- y los principios que disciplinan o atemperan tal situación. No basta la simple mención de los principios, sino que su desarrollo debe pasar por la deliberación democrática.

Además, desde un punto de vista constitucional, tendría que concederse que el Constituyente Permanente al no subordinar tal cuestión al principio de reserva de ley, delegó a la producción normativa directa e inmediata del Ejecutivo.

Es decir, establecer una excepción acotada a la regla general de la reserva de ley y subordinación jerárquica. En términos de este Alto Tribunal: una concepción constitucional de distribución de poderes de producción normativa entre el legislador y el ejecutivo que claramente se pronuncia por depositar en el primero las principales decisiones de política pública, reservando al segundo exclusivamente una facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa.<sup>73</sup>

En otras palabras, como regla general, solo la ley tiene un efecto configurador acordado por su jerarquía superior al resto de las fuentes subordinadas.

Así, si bien la Corte ha establecido que existen excepciones al principio de reserva de ley, como las cláusulas habilitantes o los reglamentos autónomos,

---

<sup>72</sup> Para efectos de la Convención Americana y el escrutinio que despliega, no existe diferenciación alguna entre una ley formal y material y una norma constitucional. Véase, por ejemplo, CortelDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Ólmedo Bustos y otros) vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001.

<sup>73</sup> Controversia constitucional 117/2019. Párrafo 329.

es difícil compartir que este supuesto cae dentro de esos ámbitos excepcionales y que el Constituyente sustrajo esta particular cuestión de la forma tradicional de producción normativa, disciplinada por el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica.<sup>74</sup>

Milita en contra de esta lectura el hecho de que ella es aplicable a temáticas específicas y que no involucran el ejercicio de derechos y que ella versa sobre restricciones a derechos operando en supuestos de excepcionalidad y *última ratio* en conjunción con un régimen transitorio y de salida.

La lectura constitucionalmente válida que maximiza la operatividad de la reforma constitucional y el nuevo pacto fundante en materia de seguridad lleva a concluir que el Constituyente Permanente por vía directa e indirecta (incorporación de obligaciones internacionales) imprimió un principio de reserva de ley de estricta observancia por los derechos en juego.

Solamente una ley especial que desarrolle y atempere los supuestos relativos a la situación de excepcionalidad puede satisfacer los requisitos previstos.

*(iii) La reserva de ley está colmada por la Ley Nacional de Uso de la Fuerza y otras leyes.* Un último argumento podría oponer que la reserva de ley para la participación de la Fuerza Armada permanente se encuentra colmada por la LNUF. Esta Ley establece expresamente en su artículo 1° lo siguiente:

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública. Cuando las autoridades a que se refiere el párrafo anterior realicen tareas de protección civil, y se requiera el uso de la fuerza, lo harán en los términos que dispone la presente Ley.

Sin embargo, si bien dicha ley contempla los supuestos de uso de la fuerza en un contexto de seguridad pública, abarcando a la Fuerza Armada

---

<sup>74</sup> Véase: CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS. Tesis: P. XXI/2003. CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

permanente cuando realice tales tareas,<sup>75</sup> lo cierto es que no disciplina el ámbito específico al que se refieren la reserva de ley convencional y constitucional.

Esto es, la situación de derechos acotada y restringida: los elementos de extraordinariedad, subordinación y complementariedad, regulación y fiscalización.

Cómo, en pocas palabras, se pretende que se materialice y concretice esta situación excepcional. Qué elementos, por ejemplo, amurallarán el análisis de justificación; los mecanismos que garanticen la subordinación etcétera. De nuevo, no debe perderse de vista el ámbito o escenario normativo en el que se está actuando.

Si se va a hacer uso de este "mecanismo complementario y excepcional" - que incluso, podría caracterizarse como un "botón de emergencia"- los controles democráticos deben entrar en juego.

El Ejecutivo de la Unión soslayó tales controles desplazando a esta Soberanía en un ámbito que, por cuestión constitucional, le corresponde. El Acuerdo pretende, y eso es lo verdaderamente grave, la creación de un nuevo orden de seguridad pública, carente de fundamento legal y contradictorio a los estándares constitucionales y convencionales, en franco choque con la regularidad constitucional ordinaria en materia de seguridad pública.

En esta medida, lo procedente es que se declare la invalidez total del Acuerdo, haciendo valer la garantía constitucional a efecto de que el Congreso de la Unión pueda hacer valer su facultad de producción normativa y regular sobre el artículo Quinto Transitorio.

Además, es claro que el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no se agota en un tema de uso de la fuerza. En este sentido, la regulación necesaria no estaría colmada por la LNUF ni por el complemento de la LNRD.

En primer lugar, porque tales leyes no aplican *ipso facto* con la simple emisión del Acuerdo y -como se ha dicho- insuficientes para colmar todas las hipótesis que se pueden actualizar en esta pretendida disposición.

---

<sup>75</sup> El artículo 3, fracción I, contempla como agentes a los miembros de la Fuerza Armada Permanente cuando actúen en tareas de seguridad pública.

El universo de supuestos rebasa las situaciones de uso de la fuerza o de registro de detenciones.

Para verificar la veracidad de esta afirmación bastaría con llevar a cabo una lectura económica de las competencias que el artículo Segundo del Acuerdo reserva para las Fuerzas Armadas en su remisión a las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

Por ejemplo: Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas (I); Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos (II); poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes (...) (III); realizar detenciones (XIII y XIV); recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos (XXVII); requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación (XXVIII); y colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales (XXXIV).

Aunado a lo anterior, no se colman lo supuestos de adscripción administrativa, jerárquica, ámbito de aplicación de normas castrenses o civiles, líneas jerárquicas, falta de certificado ordenado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, uniformes, insignias, armamento, capacitación, responsabilidad de servidores públicos, disciplina, actos de molestia en contra de particulares, función de testigos en procesos penales, entre otras.

Particularmente, la LNUF está diseñada para las circunstancias que ocurren con más frecuencia, precisamente esa es la naturaleza de esa ley.

Esos supuestos son propios de una disposición ordinaria, no están diseñados para circunstancias excepcionales o extraordinarias, como lo establecen los estándares constitucionales y convencionales.

Menos aún lo están para subrogarlos directamente a corporaciones castrenses y evadir la necesidad de hacer los ajustes que evidentemente se hacen necesarios para sujetarlos a las circunstancias extraordinarias y

excepcionales bajo las cuales debe desarrollar sus actividades la Fuerza Armada permanente.

El artículo Tercero del Acuerdo remite especialmente a la LNUF y otros ordenamientos en la materia. Esto, además de erróneo, es insuficiente.

Lo anterior es así, dado que, para cumplir el contenido convencional del principio de regulación en sus elementos, es decir: (i) la legalidad; (ii) absoluta necesidad y (iii) la proporcionalidad, se exige una vinculación entre las razones que justifiquen su intervención y su regulación.

Para ello es un requisito previo establecer las razones de su intervención y, una vez hecho esto, establecer su regulación, lo cual puede hacerse a través de Protocolos.

A manera de ejemplo, no es lo mismo que un elemento de las Fuerzas Armadas se vea involucrado por inseguridad causada por el narcotráfico, que, por altos índices de homicidios individuales, o por altos índices de robos.

Y precisamente esta justificación en su intervención será lo que marque la pauta de la regulación en el caso concreto: (i) el objetivo legítimo será distinto en uno y otro caso; (ii) el grado de su intervención se regulará dependiendo de las alternativas para lograr el objetivo a proteger -absoluta necesidad-; y (iii) el nivel de fuerza autorizado variará para las Fuerzas Armadas, al entender la circunstancia que justifica su intervención -proporcionalidad-.

Esta complejidad solamente puede abordarse y resolverse a partir de las atribuciones constitucionales propias del Poder Legislativo y del Proceso Legislativo en el que desde luego el Presidente de la República tiene vía expedita para presentar iniciativa de ley.

### **C. Violación a otros regímenes donde existe reserva de ley.**

En adición a lo anterior, al actuar fuera del ámbito acotado del artículo Quinto Transitorio el Ejecutivo de la Unión invade distintas esferas competenciales que son exclusivas del Congreso de la Unión.

**(i) Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de la Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional de Uso de la Fuerza, Ley Nacional del Registro de Detenciones y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

Esta facultad se encuentra consagrada en el artículo 73, fracción XXIII, del texto constitucional en conexión con el artículo 21.<sup>76</sup> La emisión del Acuerdo en invasión a esta competencia genera una grave consecuencia - la afectación a la nómina competencial del Congreso de la Unión para disciplinar y regular a la Guardia Nacional.

El Acuerdo desnaturaliza disposiciones legales, al irrumpir en el ámbito personal de validez de sus normas y formular un nuevo orden normativo, mediante la selección de doce fracciones del artículo 9 de la LGN y hacerlas extensivas a la Fuerza Armada permanente.

Es decir, se arroga disposiciones de la LGN y transforma su ámbito personal de validez, para adicionar nuevos sujetos obligados, por lo que tangencialmente trastoca el principio de reserva de ley, al invadir una competencia reservada al Congreso de la Unión; no por ejecutar una ley en términos de la fracción I del artículo 89 Constitucional, sino por imponer disposiciones legales a la Fuerza Armada permanente cuando son solo aplicables a la Guardia Nacional.

Aquí se evidencia con claridad la invasión competencial que da fundamento a la demanda de controversia constitucional, a través del principio de afectación.

La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, estableció en el artículo 21 constitucional las bases de conformación de este cuerpo como una institución policial de carácter civil, con la finalidad de realizar acciones en materia de seguridad pública, adscrita a la Secretaría del ramo de

---

<sup>76</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

Al actuar de esa manera, el Ejecutivo Federal está invadiendo las atribuciones que el Congreso de la Unión tiene en la materia y conforme las cuales estableció la participación de la Guardia Nacional y dejó a la LGN la determinación de su estructura orgánica y de dirección, así como las funciones que se le otorgan.

Mas aún, la estipulación se realizó en el sentido de confirmar la sujeción de disposición de las fuerzas armadas al bloque de regularidad constitucional, de manera tal que el ejercicio de la facultad para disponer de ellas en materia de seguridad pública se atempere por el régimen constitucional y convencional correspondiente.

Esto, se advierte, se realizó con la emisión de la LGN, al permitir la adscripción subsidiaria y suplementaria de elementos de las fuerzas armadas en el período de consolidación de aquella fuerza policiaca de naturaleza civil.

Tampoco es correcto pretender que el régimen de sujeción legal quede colmado con la mera semántica que emplea el Acuerdo.

La legislación que ha sido emitida por el Congreso, a saber, la LNUF y LNRD, también parte del ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, no aplican *ipso facto* con la simple emisión del Acuerdo.

Es más, son del todo insuficientes para colmar el universo de posibilidades fácticas que se pueden actualizar en esta pretendida disposición. Este rebasa las situaciones de uso de la fuerza o de registro de detenciones comprendidos en estos regímenes.

Por ejemplo, no se colman lo supuestos de adscripción administrativa, jerárquica, ámbito de aplicación de normas castrenses o civiles, líneas jerárquicas, falta de certificado ordenado por la LGSNSP, uniformes, insignias, armamento, capacitación, responsabilidad de servidores públicos, disciplina, actos de molestia en contra de particulares, función de testigos en procesos penales, entre otras.

Tales cuestiones solamente pueden abordarse y resolverse desde las atribuciones constitucionales propias del Poder Legislativo y del Proceso Legislativo en el que desde luego el Presidente de la República tiene vía expedita para presentar iniciativa de ley.

Con la emisión del Acuerdo, el Ejecutivo Federal ha generado un acto que tiene diversos efectos jurídicos, formales y materiales.

Uno de ellos es la pretensión de la emisión de una norma general con características de ley, toda vez que la utilización de las fuerzas Armadas tendrá impacto en todos los órdenes de gobierno, atendiendo a que la función de seguridad pública es una facultad concurrente del ámbito Federal, Estatal y Municipal, conforme a lo previsto en los artículos 21 y 73 fracción XXIII constitucionales y al artículo 1 de la LGSNSP.

No debe pasarse por alto que el artículo 4 de esta Ley también ordena la coordinación entre dichos órdenes de gobierno, la cual será considerada como el eje rector del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>78</sup>

De aquí que se haga valer una violación no sólo al principio de división de poderes en sentido horizontal, sino también a la verticalidad del Federalismo..

Conforme a lo anterior, es clara la repercusión que la participación de las Fuerzas Armadas dentro de la Guardia Nacional tendrá en las Entidades Federativas y los Municipios, considerando además que conforme al artículo 5 de la LGN se establece la observancia de dicha ley en todo el territorio nacional y conforme a los convenios que se lleguen a suscribir con las Entidades Federativas.

Tales convenios adquieren una especie de obligatoriedad a efecto de cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disciplinado por un principio de coordinación entre las fuerzas de seguridad del orden civil.

Para mayor claridad, el artículo 5 de la LGN establece:

---

<sup>78</sup> Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Artículo 4.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la Seguridad Pública.

La coordinación, en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 5. El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios

Considerando entonces el alcance que tiene el Acuerdo emitido por el Ejecutivo Federal en los tres órdenes de gobierno, es que se considera que el Titular del Ejecutivo emitió una norma administrativa con alcances de norma general y con vocación material de ser una ley en estricto sentido.

Ello, por las razones expuestas, desplaza al Congreso de la Unión de distintos ámbitos competenciales en los que le toca intervenir.

**(ii) Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas de la Unión.**

Esta facultad se encuentra consagrada en el artículo 73, fracción XIV, de la Constitución Federal.

El Acuerdo trastoca también necesariamente la organización y servicio de las instituciones armadas de la Unión, al pretender otorgarles atribuciones y funciones que no se encuentran en el estatuto legal que les rige.

El Decreto de once de mayo no es inocuo en términos de afectación del régimen interno de las fuerzas armadas, ya que supone la necesidad de realizar ajustes, adecuaciones, adscripciones, readscripciones, tanto del orden administrativo como operativo de las Fuerzas Armadas.

Estos movimientos afectarían el orden previsto por el Poder Legislativo en la materia, amén de que se realizarían sin contar con la estructuración, salvaguardas y previsiones propias de la función del legislador democrático.

La emisión del Acuerdo genera una serie de efectos en la organización y servicios que no pueden ser realizados de manera unilateral puesto que el funcionamiento de las fuerzas armadas se sustenta en la legitimidad democrática que implica la existencia de normas sancionadas por la representación popular.

De hecho, esa fue la posición que fue satisfecha a petición del Poder Ejecutivo en la reforma constitucional de Guardia Nacional y la emisión de la LGN. Sin embargo, es evidente que el Acuerdo supone la generación de

efectos diversos que no encuentran regulación en la ley de Guardia Nacional y lejos de aclarar conceptos y despejar dudas, incurre en una redacción oscura e insuficiente, que deben acarrear como consecuencia su inconstitucionalidad.

Caso contrario si el Ejecutivo, en uso de la facultad de iniciativa con la que cuenta, hubiera propuesto una iniciativa de ley en que se pormenorizaran los efectos al interior de la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas del pretendido despliegue en la realización de tareas de seguridad pública y la consecuente realización de sus fines constitucionales y legales en la salvaguarda de la soberanía nacional.

**(iii) Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer limitaciones en materia de emigración e inmigración.**

Esta facultad está consagrada en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal en concordancia con el artículo 11 constitucional.<sup>79</sup>

Aquí se reclama, en específico, la previsión de la fracción II del artículo 9 de la LGN dentro del marco de facultades que se asignan a la Fuerza Armada permanente, en el artículo Segundo del Acuerdo.

Las disposiciones en tensión de la LGN establecen:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. ...

---

<sup>79</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XV.-...

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

1. a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

2. b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

Es inconcuso que cualquier afectación de los regímenes sustantivo, adjetivo y orgánico relativos a la materia de emigración e inmigración igualmente supone la determinación del legislador democrático por disposición categórica de la Constitución.

El Acuerdo implica modificar tramos críticos de responsabilidad orgánica en la materia migratoria, sin satisfacer las exigencias relativas a la división de poderes y a la reserva legal señalada, por lo que se robustece la inconstitucionalidad en lo general y en particular en relación con las porciones constitucionales vulneradas por el artículo Segundo.

El emplazamiento de fuerzas armadas en el tema migratorio implica estándares de previsión y control legislativo de suyo sensibles y delicados por cuestiones inherentes a temas de certificación, control de confianza, capacitación y preservación de derechos humanos, aspectos que el acuerdo que se controvierte de ninguna manera observa.

Cabe destacar que en el ámbito interamericano se han producido pronunciamientos relevantes sobre cuestiones migratorias y uso de la fuerza mediante elementos castrenses.

Destaca el informe “Movilidad Humana: Estándares Interamericanos” de la CIDH y el pronunciamiento de la Corte IDH en el invocado caso Nadege

seguridad pública y en la que la formación y el desempeño de sus integrantes se deberán regir por una doctrina policial.

Además, se dejó la determinación de su estructura orgánica y de dirección a la LGN, la cual fue expedida por el Congreso de la Unión el 27 de mayo del 2019, resaltando que solamente se prevé en el artículo 39 la participación de las Fuerzas Armadas en la profesionalización del personal de la Guardia Nacional.

En ninguna otra disposición de dicho ordenamiento se prevé alguna otra específica que regule la actuación y facultades de las Fuerzas Armadas como parte coadyuvante en las acciones de la Guardia Nacional, como podrá corroborarse del texto íntegro de la Ley, que por razones de extensión de omite transcribir.

Se señala lo anterior, toda vez que en el artículo Quinto transitorio se otorgó al Ejecutivo Federal la facultad de disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la reforma, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

Sin embargo, no se dispuso que el Ejecutivo pudiera decidir los alcances de dicha actividad como se pretende realizar en los artículos SEGUNDO y CUARTO del Acuerdo impugnado.<sup>77</sup>

Si bien en el artículo Quinto Transitorio se estableció una excepción para que el Ejecutivo Federal dispusiera de las Fuerzas Armadas, no se le habilitó para decidir de manera discrecional y abierta la manera y los alcances de dicha actividad, por ejemplo, limitándola a la realización de solamente ciertas tareas, así como establecer nuevas formas de coordinación con las autoridades.

---

<sup>77</sup> SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

Dorzema.<sup>80</sup> Sobre el particular, la Corte IDH ha advertido sobre la necesidad de emplear un enfoque restrictivo y excepcional en el uso de la fuerza en operativos migratorios. La adscripción continua de las Fuerzas Armadas a estas funciones durante los próximos cinco años no superaría este estándar limitativo que exige una alta justificación y estricta necesidad.

**(iv) Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre el procedimiento penal único**

Esta facultad se consagra en la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 de la Constitución Federal.

Uno de los temas más importantes en la regulación de la vida de una comunidad bajo el contexto del establecimiento de un estado de derecho democrático.

En tal sentido el Constituyente Permanente ha dispuesto la existencia de un sistema nacional de seguridad pública, que contiene sistemas de prevención del delito y de justicia penal.

Este último ha sido objeto de un desarrollo muy robusto gobernado por la primacía del respeto a la dignidad de la persona y los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo prescrito por el artículo 20 constitucional, el sistema penal mexicano tiene como objetivos el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen de manera integral.

Para garantizar el debido proceso, la eficacia de la investigación, la homologación adjetiva y la implementación de estándares del mayor rango en la procuración de justicia, el Constituyente reformó la fracción XXI del artículo 73 constitucional a efecto de facultar al Congreso de la Unión en la emisión de la normatividad procesal penal que rige en todo el país, tanto en el orden federal como local.

La codificación procesal ha sido concebida por el legislador equilibrando los derechos de las partes, imputado, víctima, Ministerio Público. En el diseño

---

<sup>80</sup> OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2015.  
<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

legislativo igualmente se ha dado centralidad a la víctima y los mecanismos para la tutela de sus derechos.

En ejercicio de la facultad de investigar los delitos, la reforma constitucional de junio de 2008 reconoció el rol que debe desempeñar la policía que dejó de ser un simple auxiliar del Ministerio Público. La LGN, administrada con la LGSNSP, configuran el complemento para la investigación de los delitos en un contexto de respeto a los derechos humanos, tanto en el ámbito federal como estatal.

Las exigencias que esta normatividad imponen a los elementos de seguridad en funciones de prevención e investigación de delitos, como lo son la capacitación, la formación, la carrera policial y la certificación, se constituyen en garantías funcionales de un desempeño que debe privilegiar la investigación científica del delito, la aplicación siempre proporcional y respetuosa de los derechos fundamentales.

El Acuerdo cuya constitucionalidad se cuestiona pasa por alto y soslaya todo el sistema normativo descrito.

Sin reparar en el imperativo de sostener el régimen de garantías funcionales que se ha elaborado en el diseño de la Guardia Nacional, se pretende habilitar al ámbito castrense en tareas de seguridad pública y específicamente en tareas relacionadas con la ejecución de actos de autoridad inherentes y exclusivos de la persecución de los delitos, como son los establecidos en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la LGN.

En particular, las atribuciones relacionadas con el desarrollo normativo de la investigación de los delitos y en diversos tramos correspondientes al debido proceso y la regulación de actos de molestia en perjuicio de los particulares en este ámbito, se encuentran estipuladas en las fracciones I, IX, X, XIII, XIV, XXV, XXVII, y XXVIII del artículo 9 de la LGN, a las cuales refiere el artículo Segundo del Acuerdo dentro del cúmulo de actividades para las que se facultan a la Fuerza Armada permanente.

Es inconcuso que el atribuir a los miembros de las Fuerzas Armadas el género de facultades que se han detallado incumple el mandato constitucional consistente en que todo lo relativo a dichas funciones debe ser determinado por la legislación que emita el Congreso, en acatamiento de lo dispuesto por la fracción XXI del artículo 73 en materia de legislar en materia procedimental penal.

Ahora bien, si se pretende homologar a miembros de las Fuerzas Armadas con los elementos de la Guardia Nacional, el Acuerdo objeto de la presente controversia es inidóneo para el efecto, ya que existe una robusta regulación legislativa que contempla previsiones para que se modifique la adscripción administrativa, funcional y operativa de los miembros de las fuerzas armadas, que categóricamente deben quedar bajo un mando civil.

Existe, además, una directriz convencional que se vulnera con el género de atribuciones que se señalan en el presente concepto de violación y que se hace consistir en que, aun en el supuesto extraordinario de que se recurra a las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, existe exclusión categórica de habilitación de dicha fuerza para realizar funciones de policía judicial o ministerial.

Dicha incompatibilidad se establece claramente en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, específicamente en las resoluciones relativas a los casos Cabrera García y Montiel Flores vs México y Alvarado Espinoza y Otros vs México.<sup>81</sup>

De ello se desprende que el contenido del Acuerdo que pretende conferir a las Fuerzas Armadas no solamente vulnera los principios constitucionales señalados, sino que incurre en vulneración de obligaciones convencionales vinculantes para el Estado mexicano, en la materia de configuración del debido proceso y la normatividad que debe regir a las autoridades con responsabilidades en esta materia.

Hasta aquí las violaciones que hacen valer en torno a la infracción al principio de reserva de ley, desde distintas vertientes. Todas ellas son suficientes para derivar en la invalidez total del Acuerdo Reclamado por violación al principio de división de poderes proyectado en distintas facultades legislativas de la Cámara de Diputados.

#### **(iv) Otras violaciones al principio de reserva de ley**

En este último apartado se dan cuenta de otras violaciones que el Acuerdo genera al principio de reserva de ley.

Se destaca que también se han vulnerado las facultades exclusivas del Congreso en materias de turismo, vías generales de comunicación y

---

<sup>81</sup> Párrafos 86 y 182, respectivamente.

protección civil, así como en relación con la facultad de distribuir competencias dentro del orden administrativo conforme al artículo 90 de la Constitución.

El Acuerdo señala en su artículo Segundo que las Fuerzas Armadas realizarán diversas funciones contenidas en el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. En este apartado se abordan específicamente las contenidas en:

- (i) el inciso a de la fracción II de dicho artículo que encomienda la salvaguarda de los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación;
- (ii) el inciso f de la fracción II del artículo 9 de la Ley de Guardia Nacional, que encomienda la seguridad pública en zonas turísticas;
- (iii) la fracción XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, encomienda la colaboración con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

De esta forma, el acuerdo busca concederle a las Fuerzas Armadas funciones en materia de vías generales de comunicación, turismo y protección civil, todas ellas materias respecto de las cuales se ha previsto la reserva de ley en favor del Congreso.

En materia de turismo dicha reserva se encuentra en la fracción XXIX-K del artículo 73 de la Constitución;<sup>82</sup> en materia de vías generales de comunicación en el artículo 11 y en la fracción VXII del artículo 73 de la

---

82 Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;

Constitución;<sup>83</sup> y en materia de protección civil en la fracción XXIX-I del artículo 73 Constitucional.<sup>84</sup>

Además, la delegación de facultades realizada mediante el Acuerdo constituye una violación al artículo 90 de la Constitución:

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

En el caso, el titular del Ejecutivo Federal adscribe atribuciones en materia de seguridad pública a los integrantes de la Fuerza Armada permanente obviando la necesidad de dicha encomienda sea mandatada por un ordenamiento legal expedido por el legislador democrático.

Es decir, incurre en una invasión de facultades expresamente señaladas para el Congreso de la Unión, pues en el mismo artículo 90 constitucional faculta al Congreso de la Unión expedir la ley orgánica que distribuya los negocios de orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado.

Así, al establecer nuevas atribuciones a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que son propiamente de la Guardia Nacional, invade

---

83 Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Artículo 73, fracción XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

84 Artículo 73, fracción XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

nuevamente la facultad de legislar en materias expresamente otorgadas al Congreso de la Unión.

**SEGUNDO. EL ACUERDO ESTÁ  
INDEBIDAMENTE FUNDADO Y  
VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN  
DE PODERES.**

Más allá del principio de reserva de ley, se pone de manifiesto cómo es que los artículos citados por el presidente como fundamento a su actuar resultan insuficientes para tal efecto, y las diversas consecuencias que ello acarrea en el orden constitucional.

**A. Fundamentación y naturaleza del Acuerdo en conexión con el principio de división de poderes.**

En términos de lo elaborado por la Suprema Corte, en la actuación del Ejecutivo subyacente a la facultad reglamentaria de la administración pública federal -contenida en el artículo 89, fracción I, constitucional- subsiste una “concepción constitucional de distribución de poderes de producción normativa entre el legislador y el ejecutivo que claramente se pronuncia por depositar en el primero las principales decisiones de política pública, reservando al segundo exclusivamente una facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa.”<sup>85</sup>

El principio de división de poderes, en esencia, exige que el Poder Legislativo preserve su nómina de facultades legislativas al margen de la intervención de otros poderes. Solo cuando el legislador lo decida pueden emitirse reglas que tengan sobre el ordenamiento jurídico un efecto configurador.

Tal y como lo sostuvo la Corte en la Controversia Constitucional 117/2014, *contrario sensu*, el Constituyente no reservó en el Ejecutivo un umbral de poder de decisión que lo invista de facultades de innovación o configuración normativa oponibles ante los poderes constituidos.

---

<sup>85</sup> Controversia constitucional 117/2014. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Sesión del 7 de mayo de 2015. Párr. 329.

Así, el esquema constitucional dispone como máxima que el principio de subordinación jerárquica a la ley consiste en la exigencia de que la facultad reglamentaria esté precedida por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle.<sup>86</sup>

En pocas palabras, el Presidente de la República pretendió fundar su actuar en proveer la exacta observancia de la ley, cuando en realidad no existe ley alguna que esté desarrollando. Es un sinsentido.

La mezcla de lecturas sobre facultades que habilitaban la emisión del Acuerdo es grave.

El Ejecutivo interpretó que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal en conexión con los artículos 29, 30 y 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relativos al ámbito de atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana *vis-á-vis* la cláusula del Quinto Transitorio le habilitaban para emitir un acto de la naturaleza del Acuerdo reclamado.

Como se ha dicho, el Acuerdo reclamado pretende crear un nuevo orden en materia de seguridad pública, a partir de una lectura equivocada sobre (i) la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo, (ii) entrelazar el depósito de competencias de las fuerzas del orden de seguridad pública y fuerzas castrenses (LOAPF) y, todo ello, (iii) sobre la base de una lectura desmedida de la cláusula habilitante del artículo Quinto Transitorio.

Se pretende utilizar el principio de fundamentación mediante distintos componentes legales para crear una falacia de la composición: (i) en la medida en la que se cuenta con la facultad reglamentaria para proveer la exacta observancia de la ley, (ii) la LOAPF distribuye las facultades de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y (iii) el Artículo Quinto Transitorio prevé una cláusula específica que habilita para disponer de la Fuerza Armada permanente para realizar tareas de seguridad pública; entonces se habilita a crear un cuerpo jurídico que ordena la implantación permanente por cuatro años -con vigencia hasta el 27 de marzo de 2024- de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

---

<sup>86</sup> FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Agosto de 2009; Pág. 1067. P./J. 79/2009 .

Es un ejercicio desmedido del poder no amparado por el orden constitucional. De nuevo, el reproche se apunta al rompimiento abierto con el régimen de seguridad pública.

Pasando por alto al federalismo, se deja fuera a los estados y municipios en las labores de seguridad pública, al imponer un régimen en el que el ejecutivo determina centralista y unilateralmente el esquema de seguridad pública, justamente al modificar el que se encuentra plasmado en la Constitución, afectando también la posibilidad del Congreso Federal de regular al respecto.

\*

A continuación, se formulan el último concepto de impugnación bajo el supuesto nunca concedido de que el presidente contaba con una competencia constitucional directa para la emisión de una norma general, en tanto el artículo Quinto Transitorio le otorgaba no una facultad dispositiva -contrario a lo que expresamente establece- sino una cláusula habilitante de producción normativa, no sujeta al principio de reserva de Ley, ni tampoco a un requerimiento de habilitación legislativo previo.

Partiendo de este supuesto -no compartido- de trabajo, en las siguientes líneas se demuestra que el Acuerdo es inconstitucional, toda vez que (i) se encuentra indebidamente motivado, pues no está encaminado a lograr los fines para los cuales se habilitó al Poder Ejecutivo y (ii) omite regular adecuadamente (deficiencia normativa) los principios del artículo Quinto Transitorio.

A partir de lo expuesto en estos dos conceptos de invalidez, se reitera la ruta crítica que, a consideración de esta Soberanía, debió haber seguido el presidente para un actuar regular: proponer una iniciativa de Ley en la Materia, una vez concluido el proceso normativo y publicada la Ley, proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia con fundamento en el artículo 89, fracción I, constitucional y, posteriormente, disponer de las Fuerzas Armadas a través de actos concretos, excepcionales y temporales, cobijado por el artículo Quinto Transitorio.

\*

**TERCERO. USO DESBORDADO  
DE LA COMPETENCIA  
CONFERIDA POR EL ARTÍCULO  
QUINTO TRANSITORIO.**

Por la manera en la que se estructura esta demanda, para llegar al estudio de este concepto este Alto Tribunal tendría que haber concedido que el artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional: (i) a pesar de utilizar el verbo rector “disponer” configura en realidad una cláusula habilitante que no está subordinada por el principio de reserva de ley, tanto de fuente convencional como constitucional; y (ii) que genera un componente exclusivo de producción normativa para el Ejecutivo, de configuración constitucional, oponible ante otros Poderes de la Unión; es decir, una competencia específica y exclusiva de regulación.

En todo caso, de arribar a este estadio de análisis, el Acuerdo Reclamado también resulta inconstitucional, pues en cualquier caso esta la facultad de producción normativa se inserta dentro del orden constitucional mexicano y del principio de jerarquía.

Lo anterior, pasa por tres argumentos centrales: (i) por no encontrarse justificado el ejercicio de tal facultad, la cual está informada por un estándar de estricta excepcionalidad (motivación reforzada); (ii) porque abdica en cumplimentar el objeto y fin de la reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional y (iii), en último caso, por no ajustarse a los estándares materiales -de fuente constitucional y convencional- que disciplinan el ejercicio de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

Todas estas violaciones, al desbordar el perímetro del artículo Quinto Transitorio en cuestión, trastocan el régimen en materia de seguridad pública, frustrándolo, e impidiendo el ejercicio de competencias por esta Cámara de Diputados.

**A. Falta de justificación en el empleo de la Cláusula Habilitante**

El Acuerdo constituye un uso indebido de la cláusula habilitante otorgada por el Constituyente en el Quinto Transitorio, de tal suerte que se encuentra indebidamente motivado.

El artículo Quinto Transitorio de la reforma sobre la Guardia Nacional señaló:

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

Sin embargo, el Acuerdo incurre en una lectura aislada, abierta y desmedida que soslaya la vocación de la disposición, en tanto (i) cláusula de uso excepcional e inserta en un régimen transitorio, que se articula con otras disposiciones que la atemperan y (ii) que al ingresar a ese ámbito -por el riesgo que representa su uso- se activan exigencias elevadas de justificación.

Debe reiterarse que la Corte Interamericana señaló en Alvarado Espinoza que “si bien los Estados partes de la Convención podrán desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad.”<sup>87</sup>

El Constituyente Permanente fue consciente de ello e incorporó tal lectura en sede doméstica en el artículo Quinto Transitorio.

Así, la obligación de excepcionalidad no solo pasa por el ejercicio valorativo de cada acto en el que se utilice a las Fuerzas Armadas, sino - con mayor razón- en la producción normativa del ámbito que regule la situación excepcional.

El empleo de la cláusula habilitante no otorga una facultad incondicionada, sino que está rodeada de un estándar estricto de justificación.

Resultan relevantes algunos razonamientos análogos empleados por el Tribunal Pleno a través de este mecanismo de regularidad bajo el concepto de motivación reforzada.

En la Controversia Constitucional 11/2014, el Tribunal reflexionó sobre cómo existen ciertos actos -en el precedente de mérito la creación de un Municipio- que al tener una trascendencia institucional y jurídica superior a un mero acto de relación intergubernamental y tener una incidencia altamente

---

<sup>87</sup> Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros vs México. Párr. 179.

relevante sobre los habitantes, exigen una consideración sustantiva y no meramente formal de la normativa aplicable por parte de las autoridades decisorias.

Una motivación reforzada, en términos claros, que implica un ejercicio ponderativo.

Así, el Tribunal Pleno, en la Controversia Constitucional 32/2007, determinó que la motivación reforzada -desenvolviéndose en un contexto de análisis sobre la división de poderes- implica la exigencia de que ciertos actos que pueden llegar a afectar algún derecho fundamental u otro bien jurídico relevante, pasen por un tamiz razonado en la necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderado específicamente las circunstancias concretas del caso.

Al respecto, en la ejecutoria se señaló:

Este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y b) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

En este contexto, habían otras cláusulas que disciplinaban la justificación en el empleo de la medida. Particularmente el artículo Sexto Transitorio -no invocado en el Acuerdo- de la reforma constitucional en cuestión, el cual señala:

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Sobre esta disposición, en el proceso de discusión de la LGN se señaló que “en el Transitorio Sexto de la enmienda constitucional referida que

complementa y aporta claridad a la voluntad del constituyente respecto del Transitorio Quinto.”<sup>88</sup>

Ambos preceptos están relacionados y, hasta cierto punto, atados por el Constituyente Permanente.

El artículo Quinto Transitorio tiene por objeto normar constitucionalmente la forma en cómo el Presidente de la República puede disponer de la Fuerza Armada permanente para realizar tareas de seguridad pública (régimen de salida hacia la desmilitarización). El artículo Sexto Transitorio tiene por objeto normar la conformación de la Guardia Nacional con personal castrense (régimen de entrada e incremental en el que asisten las fuerzas castrenses de inicio).

Por ello se vuelve fundamental hacer un estudio conjunto de ambos transitorios, con la finalidad de distinguir con claridad las facultades relativas a la disposición de la Fuerza Armada permanente para la actuación complementaria y subsidiaria de la Guardia Nacional y las facultades para la conformación de esa corporación civil.

En la medida en la que la Guardia Nacional es puerto de llegada, según su diseño estipulado en el artículo 21 constitucional, el artículo Sexto Transitorio funciona para hacerla viable con la participación de los ramos castrenses en su establecimiento y otras cuestiones, facultando la homologación en lo conducente con las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Podemos llamar a esta cuestión la participación castrense en su faceta interna en las tareas de seguridad pública: el apuntalado de la GN mediante el principio de participación y homologación en lo conducente.

A su vez, mientras eso sucede y se va desarrollando, el artículo Quinto Transitorio prevé una situación de uso excepcional de las Fuerzas Armadas permanentes. Un mecanismo de *última ratio* y complementario. Podemos llamar a esta cuestión la participación castrense en su faceta externa en las tareas de seguridad pública: el uso de las Fuerzas Armadas de forma extraordinaria, subordinada y complementaria.

---

<sup>88</sup> Senado de la República. Dictamen sobre la Ley de la Guardia Nacional.

El Constituyente Permanente otorgó -en un pacto de Estado- un robustísimo marco de actuación al Titular del Ejecutivo que se imponía para la consolidación de la Guardia Nacional como proyecto constitucional.

La Constitución también reconoce el contexto en el cual actúa como objeto y fin de la reforma: uno en el que la militarización se había vuelto normalizada y ya no excepcional y la exposición a las Fuerzas Armadas en tareas que no les corresponden.

Por tanto, pendía sobre el Acuerdo un estándar de justificación elevado o de motivación reforzada, informado tanto por la estricta excepcionalidad delineada por el Tribunal Interamericano como por la interacción de las diversas cláusulas constitucionales en el régimen transitorio.

En el terreno de la excepcionalidad, en donde la propia infraestructura normativa, el aparato estatal y los derechos pueden verse comprometidos, se exigen razones de peso para respaldar una actuación.

El Acuerdo Reclamado no brinda una justificación objetiva, sustantiva, expresa y razonable en los motivos que informaban su proceder.

Con ello, abdica en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y trastoca todo el régimen de seguridad pública articulado para tales efectos, lo que lo vicia de invalidez total. La afectación a esta Soberanía es patente, incluso concediendo que el artículo Quinto Transitorio constituía una cláusula habilitante lo que hace el Acuerdo reclamado de facto es inmiscuirse materialmente en el Sexto Transitorio.

Las dos vertientes - homologación interna en lo conducente para crear la Guardia Nacional y uso externo excepcional en el régimen transitorio se ven defraudadas al entremezclarse.

El Acuerdo prácticamente borra o renuncia a construir a la Guardia Nacional con carácter permanente.

Independientemente de que la confronta material del Acuerdo es realizada en el cuarto concepto de invalidez, por lo que toca al estándar exigido para su empleo, es decir, para la activación del artículo Quinto Transitorio, éste no se ve satisfecho pues no se brindan razones que amparen una justificación excepcional o una motivación reforzada.

## **B. Abdicación en los elementos condicionales que disciplinaban el empleo de la cláusula.**

En estricta conexión con lo anterior, debe decirse que el Acuerdo se encuentra viciado de invalidez toda vez que rompe abiertamente con los estándares condicionales para su empleo.

El artículo Quinto Transitorio no otorgaba una carta blanca para ser utilizado. En adición al ejercicio de motivación reforzada y de excepcionalidad para su empleo y la necesidad de ajustarse materialmente a cinco principios rectores, su uso también estaba condicionado a un objeto y fin que lo ata a la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

La habilitación del artículo Quinto Transitorio constituye una herramienta normativa para llegar a un fin: la prestación del servicio de seguridad pública por parte de las fuerzas armadas “salvaguardando la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia”,<sup>89</sup> hasta en tanto se consolide de la Guardia Nacional y se consoliden las capacidades locales.

La manera en que se desplegó esta habilitación es abiertamente irracional e inadecuada, pues no asegura que el servicio se preste con estas características en el tiempo en que el Ejército esté desplegado, ni contribuye a que se logren los dos objetivos señalados.

El Constituyente previó que el uso excepcional de la Fuerza Armada permanente se justificaba *a priori* como política pública de seguridad en tanto daba espacio a que la Guardia Nacional desarrolle su (i) estructura, (ii) capacidades e (iii) implantación territorial.

Se trata de una opción condicionada que debe verificarse para calificar el empleo concretizado de la cláusula, no una simple justificación previa en sede constitucional para incorporar tal medida al régimen transitorio.

Al ubicarse en un ámbito restrictivo de ejercicio -Fuerzas Armadas realizando tareas de seguridad pública- no puede considerarse que el Constituyente Permanente otorgó una facultad incondicionada sujeta meramente a un plazo de vigencia (cinco años) para ser replicada en sede administrativa.

---

<sup>89</sup> Artículo 21 constitucional.

Hay una exigencia correlativa de actuar con el objeto y fin de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y, de manera más amplia, para cumplir los objetivos del nuevo proyecto de seguridad pública en el país.

El Acuerdo no razona ni explica, como lo debería de hacer, sobre el grado de avance que tiene la Guardia Nacional en relación con el desarrollo de su infraestructura, de sus capacidades y de su implantación en el territorio, ni como el despliegue incondicionado de las Fuerzas Armadas coadyuvarán para la consolidación de aquélla.

Estos supuestos son clave para activar la cláusula habilitante por parte del Presidente de la República y dotar a la Fuerza Armada permanente de atribuciones en materia de seguridad pública.

(i) Estructura. En cuanto a este elemento habrá que recordar que ya se expidieron los ordenamientos correspondientes, que establecen su organización, estructura y funcionamiento: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional, las leyes nacionales sobre Uso de la Fuerza y del Registro Nacional de Detenciones.

A ello debe sumarse que el artículo Sexto Transitorio ordena -no faculta- a que las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y Marina participen en el establecimiento y estructura jerárquica, entre otras cuestiones de la Guardia Nacional.

Es decir, el texto constitucional se decanta por privilegiar la consolidación de la Guardia Nacional antes de activar el artículo Quinto Transitorio, imponiendo exclusiones que atemperan su uso.

(ii) Capacidades e implantación territorial. En agosto de 2019, el mando jerárquico de la Guardia Nacional puntualizó que se habían desplegado 56,191 integrantes de la guardia Nacional en 150 coordinaciones regionales de un total de 266 (56%).<sup>90</sup>

En este sentido, el hecho de que el Acuerdo reclamado se limite a reiterar tales condicionantes abdica en dar cumplimiento a este estándar de justificación.

---

<sup>90</sup> <https://www.gob.mx/sspc/prensa/mas-de-56-mil-elementos-de-la-guardia-nacional-estan-desplegados-en-150-coordinaciones-regionales-del-pais-212953>

Al respecto, se trae a colación el contenido conducente de los considerandos y el punto primero del Acuerdo:

#### CONSIDERANDO

Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un período de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

#### ACUERDO

PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

Tal justificación es insuficiente. De hecho, simplemente es ausente porque se limita a replicar las condicionantes constitucionales para el ejercicio de tal facultad. En este sentido, el Acuerdo es contrario a todo el régimen de seguridad pública porque abdica en el objeto y fin de la reforma, informado por toda una serie de artículos que tutelan este ámbito y distribuyen roles competenciales en el mismo.

El Acuerdo frustra el régimen de seguridad pública en su totalidad, lo desnormaliza y milita abiertamente en contra de sus tres objetivos centrales: (i) la consolidación de una Guardia Nacional civil, incluyendo un período de transición soportado por las fuerzas castrenses (vertiente interna; artículos Segundo y Sexto Transitorio), (ii) lograr que las Fuerzas Armadas dejen de prestar tareas de seguridad pública de forma continua y (iii) construir capacidades locales.

\*

Por último, no debe perderse de vista que el Acuerdo -por las razones expuestas- rompe frontalmente con el esquema de jerarquía y producción normativa que articula el numeral 133 de la Constitución Federal en conexión con el artículo 1º de la Constitución Federal.

Estas disposiciones asignan un rol al Congreso de la Unión -y a esta Cámara de Diputados como su integrante- en la conformación del orden jurídico mexicano, a la par de que se imponen obligaciones de garantía para el goce y efectividad de los derechos.

No se habla de un componente dogmático o sustantivo, sino más bien de una función de asegurar la infraestructura normativa de los derechos en tanto se ostenta la función del legislador democrático.

El Acuerdo rompe abiertamente con todo este esquema, desplazando al Congreso de la Unión de sus funciones e invadiendo diversos ámbitos de actuación. Particularmente, el régimen de seguridad pública -reinventado en la reforma constitucional sobre la Guardia Nacional. Simplemente frustra su objeto y distribución de roles constitucionales, desnaturalizando totalmente su funcionamiento bajo parámetros de regularidad.

### **C. Confronta material con los principios rectores**

Como se ha señalado a lo largo de este escrito, el Quinto Transitorio forma una parte toral del nuevo esquema de seguridad pública, en cuanto busca ser una garantía para lograr desplazar el uso de la fuerza militar para tareas de seguridad pública y consolidar a la Guardia Nacional como el organismo encargado de realizar tales funciones en el orden federal.

Dicho artículo señala que el presidente podrá disponer de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto respectivo, de manera “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.

Tales principios deben ser leídos e interpretados a la luz del contexto mexicano y de las resoluciones que ha emitido la Corte IDH en contra del estado Mexicano -destacadamente, Alvarado Espinoza y otros así como Cabrera García Montiel y Flores-.

Como dejó ver el proceso de reforma constitucional, tanto los referidos principios como la reforma en general hallan su origen y razón de ser en tales factores.

Asimismo, tales estándares hallan su génesis en el hecho de que la Corte IDH, así como diversos organismos internacionales, han reconocido los riesgos que puede generar el uso continuo o normalizado de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, lo que genera que, ante su despliegue, se necesario adoptar medidas reforzadas para garantizar la protección de los derechos humanos.

Así, es evidente que el Quinto Transitorio no pretende establecer un mero requisito formal para que el presidente pueda disponer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Busca erigirse como un auténtico parámetro de regularidad constitucional sobre el cual el ejecutivo podría, en caso de que lo estime necesario, excepcional y transitoriamente hacer uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Es decir, establece criterios mínimos de actuación que buscan garantizar se cumpla con los objetivos de la reforma constitucional de 2019.

A continuación, se demostrará que el Acuerdo que se impugna, no solo ignora, sino que contraviene frontalmente los principios contenidos en el Quinto Transitorio.

Se trata de un acto formalista mediante el cual el Ejecutivo pretende alegar que ha dado cumplimiento a los parámetros establecidos convencional y constitucionalmente, cuando en realidad rompe con los mismos al realizar una disposición material unilateral y en grado absoluto de la Fuerza Armada permanente..

Así, incluso superando las distintas fases de análisis que proponen los conceptos de invalidez primero y segundo, resulta evidente que el Ejecutivo:

(i) Abdicó al mandato constitucional de desarrollar los principios establecidos en el Quinto Transitorio, dejando un claro vacío regulatorio y falta de certeza y parámetros en la actuación de las Fuerzas Armadas; y

(ii) Normalizó con una vocación de permanencia en el máximo permitido el uso de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional para labores de seguridad y rompió con los principios rectores que le impuso el Constituyente Permanente.

Con ello, ha modificado el esquema de seguridad pública establecido en la Constitución, imposibilitando y desplazando al Congreso de cumplir con su labor de legislar en la materia en los términos de dicho esquema.

Mientras el Acuerdo permanezca en vigor, materialmente resultará imposible para el Congreso alcanzar su mandato constitucional de legislar en materia de seguridad pública con miras hacia lograr la consolidación de la Guardia Nacional y el desplazamiento de los militares en tales funciones, pues el presidente ya ha dispuesto de las fuerzas armadas de una forma que contradice tales finalidades.

Para demostrar lo anterior, en el presente concepto se confrontará el Acuerdo con los principios que deben regir la actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad -extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria- a la luz de los estándares internacionales.

En esencia, se demuestra que el Ejecutivo incurre en una violación por omisión relativa.

**(i). Normalización del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad.**

En cuanto al uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, la Corte IDH indicó que éste debe ser:

Extraordinario, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

Así, al introducir dicho principio en el Quinto Transitorio, se buscó que la utilización de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, además de transitoria -por un período de 5 años-, sea extraordinaria, lo cual implica que cada intervención debe encontrarse justificada, ser temporal y estar restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.

Contrario a tal premisa, el Acuerdo normaliza y generaliza el uso de la Fuerza Armada permanente por todo el período transitorio. Lejos de disponerse del recurso a ellas para casos concretos y justificados, se dispone de una forma global, para todo el territorio nacional y sin señalarse las circunstancias concretas en las que será ejercido.

De esta forma, el Ejecutivo busca desnaturalizar el esquema de seguridad pública planteado en la Constitución mediante un fraude a las facultades que le otorga el Quinto Transitorio.

Simplemente, no hace un despliegue de la Fuerza Armada permanente de forma extraordinaria, por más que así lo señale. Ni siquiera se pretende, de hecho pues rompe frontalmente con el nuevo planteamiento constitucional y mantiene el *status quo* previo a la reforma en cuestión.

El Acuerdo no se encuentra encaminado a la desmilitarización paulatina de las labores de seguridad sino que acepta el uso general de las fuerzas armadas en labores que, en principio, no le corresponden.

Lo anterior, desarticula materialmente el esquema de seguridad pública dispuesto en la Constitución y sobre el cual esta Cámara de Diputados tiene facultades de legislar, desplazándola en el ejercicio de sus competencias constitucionales.

**(ii). Obligación de regular el uso de las fuerzas armadas en materia de seguridad.**

Según señala la Corte IDH, la actuación de las fuerzas armadas debe estar regulada:

(...) mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.<sup>91</sup>

De esta forma, incluso partiendo de la premisa de que en el caso no operara el principio de reserva de ley y que el Ejecutivo cuenta con una labor de desarrollo normativo de configuración constitucional, entonces tendría la obligación de regular dichas actuaciones conforme a la Constitución y los estándares internacionales aplicables.

Según ha sido desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>92</sup> y recogido por la Corte Interamericana,<sup>93</sup> el hecho de que el uso de las Fuerzas Armadas pueda permitirse bajo ciertas circunstancias, no puede considerarse como una patente de corzo a las autoridades, pues toda acción

---

<sup>91</sup> Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México. Fondo reparaciones y Costas Sentencia de fecha 28 de noviembre de 2018, Párrafo 182.

<sup>92</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Simsek y Otros Vs. Turquía. Párrafo 104.

<sup>93</sup> Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007. Párrafo 98.

sin una regulación o arbitraria es incompatible con el régimen de derechos humanos.

Así, más allá de que el uso de la fuerza se encuentre autorizada por la legislación nacional (LNUF), esta lo debe regular de manera suficiente, dentro de un sistema legal adecuado y efectivo que prevea salvaguardas en contra de la arbitrariedad, particularmente cuando se actúa en una situación de excepcionalidad.

Recordemos que, como se señaló en el Concepto de Invalidez Primero, Sección B, las tareas de la Fuerza Armada permanente en seguridad pública no se agotan ni limitan a un tema de uso de la fuerza.

Bajo esta línea, se ha señalado que no debe dejarse a los oficiales en un vacío cuando ejerciten sus labores, ya sea en operaciones planeadas o en momentos espontáneos en que se requiera su actuación, por lo que las limitadas circunstancias en las que oficiales puedan usar la fuerza y armas de fuego deben definirse en un marco legal y administrativo. No se trata solamente de la norma, sino de la calidad de la norma.<sup>94</sup>

Así, el presidente tenía la obligación de regular el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad con mayor intensidad que en el desempeño continuo del uso de la fuerza, ajustando su ámbito de actuación a la situación excepcional y no homologándolas con las tareas que realiza la Guardia Nacional, ni remitiendo a otros marcos normativos.

Sin embargo, como se desprende del contenido del Acuerdo, el presidente simplemente abdicó en su obligación de regular el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad y las desplegó arbitrariamente sin prever un marco claro para su actuación.

La mera mención de que el desempeño de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública "observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia" y "se regirá en todo momento por la estricta observancia y el respeto a los derechos humanos" resulta ambigua y notoriamente insuficiente. Abdica en una función de desarrollo normativo.

No puede considerarse que con ella exista una regulación apropiada para lo extraordinario que representa el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, estimando que con ello se ha satisfecho el estándar material del artículo Quinto Transitorio.

---

<sup>94</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Simsek y Otros Vs. Turquía*. Párrafo 105.

Como se ha señalado, los estándares internacionales que fueron recogidos en el Quinto Transitorio, establecen la obligación de contar con un marco regulatorio claro y completo que rijan el supuesto excepcional del despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

Sin embargo, en el Acuerdo que se impugna ni siquiera se delimitan las cuestiones más elementales de tal actuación, pues no se prevén: (i) los supuestos y circunstancias extraordinarias en las que se podría activar el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad; (ii) la regulación de mecanismos que rijan su actuar; (iii) los mecanismos de fiscalización a los que se vería sujeto, y (iv) la manera en la que la Fuerza Armada permanente actuaría en subordinación y complementaría a las fuerzas civiles -en este caso la Guardia Nacional-.

Lo anterior no solo permite a las fuerzas castrenses desplegadas desempeñarse sin un perímetro regulatorio acotado a la situación extraordinaria, sino que además las deja en un vacío regulatorio donde no les queda claro cómo, cuándo y sobre qué parámetros actuar.

### **(iii) Ausencia de subordinación**

En cuanto al principio de subordinación, la Corte IDH señaló que la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deberá ser:

Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial

En el Acuerdo se establece que la actuación de las Fuerzas Armadas será “subordinada y complementaria con la Guardia Nacional”, por lo que nuevamente se advierte la abdicación intentada por el Ejecutivo.

En lugar de señalar la forma en la que las fuerzas militares responderían ante el mando civil, se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para “coordinarse” con los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.

Tal redacción predispone una actuación de las fuerzas armadas que lejos de ser subordinada, sería concurrente e incluso independiente a la Guardia Nacional. Incluso por el poder de fuerza, de supremacía.

Para cumplir con el requisito de subordinación y complementariedad, debió de haberse previsto un esquema en el cual sea la Guardia Nacional, como

encargada de la seguridad pública y de naturaleza civil, la que dé instrucciones a las fuerzas armadas para su actuación extraordinaria.

En el Acuerdo no se observa ningún resquicio de subordinación ni de la forma en la que las fuerzas armadas responderían a la Guardia Nacional en las tareas de seguridad pública.

Por el contrario, mediante la habilitación de las facultades establecidas en el artículo 9 de la Guardia Nacional a las Fuerzas Armadas, se les ha dotado de manera abstracta, descoordinada e insubordinada, de un margen amplísimo de actuación en labores que van desde prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas; hasta realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes y de llevar el registro inmediato de las detenciones.

Lo anterior obstruye frontalmente la construcción del modelo operativo y articulado de seguridad pública y procuración de justicia que propone la Constitución, incluyendo el artículo 21 constitucional que mandata que la investigación de los delitos se realice bajo el mando y conducción del ministerio público, además de que contraviene precedentes internacionales que restringen el arresto y la detención de civiles por parte de las Fuerzas Armadas. En suma, se ha echado por la borda al debido proceso.

#### **(iv) Ausencia de mecanismos de fiscalización en materia de derechos humanos**

Respecto de este principio, la Corte IDH señaló que la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deberá ser:

Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Dicho principio parte del especial reconocimiento de que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública puede implicar un riesgo para los derechos humanos.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Así, por ejemplo, organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que “[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de

Por tanto, en caso de utilizarse las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, los organismos internacionales concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas en materia de derechos humanos, a través de cuerpos independientes de las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.<sup>96</sup>

Es por ello que en el artículo Quinto Transitorio se establece que, en caso de que el Ejecutivo decidiera utilizar a las fuerzas castrenses en tareas de seguridad pública, tal actuación se encuentre estrictamente y debidamente fiscalizada y vigilada, por lo que refiere al ámbito de derechos humanos.

Se trata de una obligación reforzada de prever mecanismos adecuados -si no es que especialmente creados- para llevar a cabo esa vigilancia.

En el caso el Acuerdo no prevé un mecanismo adecuado para la vigilancia de la actuación de Fuerzas Armadas, simplemente se limita a indicar que “[l]as tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.”

El principio de fiscalización no se agota con una mera remisión a mecanismos tradicionales de rendición de cuentas, esto es, con el hecho de que sea el órgano interno de control el que vigile el actuar de miembros que son parte de su mismo ramo.

Debe existir una separación entre la fiscalización sobre administración interna -correspondiente al órgano interno de control- y la fiscalización en materia de derechos humanos que demanda el estándar constitucional.

El Ejecutivo pasa por alto que los segundos son mecanismos especiales de vigilancia -civiles, independientes y técnicos- para garantizar la actuación adecuada de las Fuerzas Armadas en un ambiente de excepcionalidad.

---

violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”.

<sup>96</sup> Cfr. ONU: Informe del GTDFI. Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, E/CN.4/1990/13, 24 de enero de 1990, párr. 22, e Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaut, sobre la administración de justicia de los tribunales militares, A/68/285, 7 de agosto de 2013, párrs. 35, 38, 86 y 90. En el mismo sentido: Declaración rendida en la Audiencia Pública ante la Corte por el perito Federico Andreu Guzmán el 26 de abril de 2018 (Transcripción de la Audiencia Pública, pág. 78).

La mera remisión que realiza el Ejecutivo a los órganos internos de control, solamente hace patente la falta de voluntad del Ejecutivo de cumplir con los parámetros fijados en la constitución.

Además, esta medida blinda la subordinación al mando civil prorrogando el ámbito militar, su jurisdicción y supervisión, a un ámbito que no le corresponde.

\*

Se concluye que el Ejecutivo ha quebrantado el esquema constitucional en materia de seguridad pública. Constituye un fraude a la Constitución que relega la intención del Ejecutivo de pasar por alto al Poder Reformador y volver al esquema planteado en un inicio en la iniciativa presentada por MORENA.

En pocas palabras, que relega las obligaciones materiales y restrictivas establecidas en el Quinto Transitorio a un requisito formal de simple reiteración para que el Ejecutivo pueda disponer de la Fuerza Armadas permanente.

Tanto por su regulación deficiente,<sup>97</sup> como por la forma en la que pretende disponer de las Fuerzas Armadas, el Ejecutivo Federal ha incidido en el ámbito de actuación de esta Cámara de Diputados en tanto órgano constitucionalmente competente para regular la materia de seguridad pública y la Guardia Nacional. El cúmulo de deficiencias vicia totalmente el Acuerdo de invalidez.

Se ha desplazado a este órgano en su posibilidad de emitir la regulación correspondiente que permita que se cumpla con la propuesta constitucional de seguridad pública y desmilitarización.

Además, deja fuera a los estados y municipios en las labores de seguridad pública, al imponer un régimen en el que el ejecutivo determina centralista y unilateralmente el esquema de seguridad pública, modificando el esquema que se encuentra plasmado en la Constitución.

Se ha evidenciado la esencia de una omisión normativa relativa: no porque el Ejecutivo nombre los principios convencionales se manifestarán mágicamente. No se trata de una invocación sacramental que constituye la realidad por su mero pronunciamiento. Es necesario su desarrollo pormenorizado para garantizar su cumplimiento.

---

<sup>97</sup> En materia de omisiones legislativas ver Tesis: P./J. 68/2009

Para cumplir con los objetivos constitucionales se necesita del actuar del Estado en su conjunto, por lo cual se solicita a este Alto Tribunal declare invalidez del Acuerdo y la restitución del orden constitucional, en el cual cada poder pueda ejercer su responsabilidad para lograr el objetivo en común.

### **XIII. SOLICITUD DE ATENCIÓN PRIORITARIA**

Finalmente, con fundamento en lo establecido por los artículos 94, párrafo décimo de la Constitución Federal; 9 Bis, fracción IV de la Ley Reglamentaria y 23 numeral 1, inciso p) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita atentamente al presidente de este Alto Tribunal se substancie y resuelva de manera prioritaria la presente controversia constitucional atendiendo al interés social y el orden público.

Con fundamento en los numerales citados, el presidente de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión puede solicitar el trámite y la resolución prioritaria, entre otros, de una controversia constitucional. De igual manera, el artículo 23, numeral 1, inciso p) de la Ley Orgánica del Congreso General, dispone que es atribución del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados solicitar la atención prioritaria de una controversia constitucional.

A su vez, el artículo 9 Bis de la Ley Reglamentaria contempla que el presidente de alguna de las Cámaras del Congreso puede solicitar la atención prioritaria de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad de manera excepcional y cuando exista urgencia atendiendo al interés social o al orden público.

Si bien es cierto el artículo en cita establece ciertos supuestos de urgencia, también lo es que su fracción IV establece que se justificará la urgencia en aquellos casos en que el Pleno de la Suprema Corte lo estime procedente, por lo que dicha lista es enunciativa y en ningún caso limitativa.

Para efectos de lo anterior, se considera que el presente caso reviste la urgencia relatada en tanto la seguridad pública es de interés social y orden público, además de que a lo largo del presente escrito han quedado de manifiesto las afectaciones y los perjuicios tanto a los ciudadanos como a

las propias Fuerzas Armadas, en la medida en que no se dote de un marco legal y con regularidad para su actuación.

Por lo anterior, respetuosamente solicito al Presidente de este Alto Tribunal tenga a bien determinar la substanciación y resolución prioritaria de la controversia constitucional que nos ocupa atendiendo a las razones expuestas.

#### **XIV. PRUEBAS**

En cumplimiento al Acuerdo General Conjunto 1/2013 y respecto de la documental que se ofrece en el presente escrito, bajo protesta de decir verdad y con el fin de que se le reconozca pleno valor probatorio, manifiesto que el documento digitalizado que se adjunta es una copia íntegra e inalterada del documento impreso. Sin perjuicio, desde luego, de ampliar el caudal probatorio en el cauce procesal.

**I. LA DOCUMENTAL PÚBLICA**, consistente en copia certificada digitalizada<sup>98</sup> de la versión estenográfica de la sesión de 5 de septiembre de 2019 de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la que consta la toma de protesta de la suscrita como Presidenta de la Mesa Directiva del órgano actor. Dicha documental se acompaña al presente como **ANEXO UNO**.

**II. LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**, consistente en todo lo actuado en la presente controversia constitucional, en beneficio de la Cámara de Diputados.

**III. LAS PRESUNCIONALES LEGALES Y HUMANAS**, en todo aquello que favorezca a la Cámara de Diputados.

---

<sup>98</sup> Al respecto, se señala que en diversa controversia constitucional 114/2013, promovida por la Cámara de Diputados, este Alto Tribunal reconoció la legitimación del Presidente de la Cámara para promover el medio de control constitucional al acreditar su cargo con copia certificada del Diario de Debates en el que constaba la integración de la Mesa Directiva que presedía, pues de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica, el Presidente de la Mesa Directiva está facultado para acudir en representación de la Cámara.

## **XV. PETITORIOS**

**PRIMERO.** Tenerme por presentada con la calidad con que me ostento como representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**SEGUNDO.** Se tenga por interpuesta en tiempo y forma la presente demanda de controversia constitucional.

**TERCERO.** Tener por señalado el domicilio que se indica para el efecto de oír y recibir notificaciones.

**CUARTO.** Se acrediten como autorizados y delegados a las personas señaladas para tales efectos.

**QUINTO.** Se autorice la consulta del expediente electrónico y la práctica de notificaciones electrónicas a los ciudadanos señalados para tales efectos.

**SEXTO.** Tener por ofrecidas las documentales que se acompañan.

**SÉPTIMO.** Admitir a trámite la presente controversia constitucional y, en su oportunidad, declarar la invalidez del acuerdo impugnado.

**OCTAVO.** Suplir la deficiencia de la queja, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Reglamentaria.

### **PROTESTO LO NECESARIO**

Ciudad de México, México, a 19 de junio de 2020.

**LAURA ANGÉLICA ROJAS HERNÁNDEZ**

En calidad de Presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.