

SERIE:

RENOVACIÓN JURISPRUDENCIAL

SEGURIDAD INTERIOR



6

Litiga, **organización de litigio estratégico de derechos humanos, A. C. (Litiga OLE)** es una organización de la sociedad civil que tiene como objetivo principal practicar la defensa estratégica de derechos humanos de personas y comunidades y formar estudiantes y profesionistas del Derecho en relación con la misma. Así, colabora con otras organizaciones e instituciones aportando la herramienta del litigio estratégico de derechos humanos para la consecución de sus objetivos de incidencia en el ámbito público y contribuye, con ello, al desarrollo de la democracia sustantiva. De igual forma, participa en cursos de formación dirigidos a distintas autoridades, especialmente a las que ejercen funciones jurisdiccionales, en materia de derechos humanos, con el fin de contribuir a la efectividad de los mismos.

* Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de Litiga OLE y no expresan necesariamente el pensamiento del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.

www.litigaole.org.mx

El **Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer**, presente en la región desde hace ya casi 30 años tiene por objetivo brindar apoyo sostenido al desarrollo y a la profundización de un orden jurídico justo y eficiente, basado en el principio de Estado de Derecho. El trabajo de la Fundación Konrad Adenauer se fundamenta en la convicción de que la democracia, el Estado de Derecho y una política que vela por la garantía efectiva de los derechos humanos son condiciones indispensables para el desarrollo sostenible en cualquier país del mundo. Dentro de las áreas temáticas de **fortalecimiento de estructuras e instituciones claves para el Estado de Derecho, división de poderes, protección de los derechos humanos, e integración regional**, el Programa Estado de Derecho organiza, conjuntamente con contrapartes locales, en todos los países latinoamericanos seminarios, talleres, congresos nacionales e internacionales, foros de diálogo y cursos de capacitación. En estos eventos se invita a expertos nacionales e internacionales tanto para brindar asesoría y capacitación como para fomentar contactos y el intercambio entre profesionales de distintos países. Adicionalmente, el Programa Estado de Derecho edita regularmente **publicaciones jurídicas** sobre temas relacionados con nuestras actividades. Todas las publicaciones son distribuidas a bibliotecas de facultades de derecho, juzgados, parlamentos y organizaciones de la sociedad civil de todo el continente.

Presentación

En un estado democrático de derecho debiera procurarse cuando menos que las necesidades de la población sean atendidas en todo momento por sus representantes en el gobierno que libre y mayoritariamente han elegido; asimismo, que ante una exigencia civil, en ciertos temas de interés público sea fomentada y respetada la participación directa e informada de la sociedad, previa a la adopción de las medidas gubernamentales que se requieran, desde políticas públicas a acciones concretas por parte de cualquier ente de la administración pública; e idealmente, debieran funcionar varios sistemas de rendición de cuentas, distintos al apoyo en las urnas, a los que se pueda someter a toda autoridad para verificar que cumple eficientemente su mandato e imponerle responsabilidades si no lo hace.

En paralelo, en un estado constitucional de derecho de menos debieran estar presentes los siguientes elementos: uno, la presencia de una Constitución que sea entendida como un documento normativo, obligatorio de seguir para cualquier autoridad y particular; dos, que en aquélla esté previsto un mecanismo especial para su reforma, distinto al procedimiento adoptado para crear legislación ordinaria; tres, que en la propia Constitución también se establezca algún medio de garantía para asegurar que ninguna otra fuente normativa ni determinación gubernamental puede prevalecer cuando se le encuentre contraria a las disposiciones constitucionales; e idealmente, cuatro, que la autoridad a la que se encomienda la salvaguarda última de la Constitución, cumpla con su mandato.

Para que ambas formas de estado de derecho resulten aceptables en nuestros tiempos, su combinación es necesaria, a la vez que es fundamental que se organicen en torno al respeto y la garantía de los derechos humanos, entendiendo a éstos como una figura normativa de nivel constitucional que pretende asegurar que las necesidades de toda la población sean atendidas, para de esa forma evitar que las mayorías sometan a las minorías, así como impedir que quienes gobiernan y/u ostentan cualquier expresión de poder, lo hagan en detrimento del nivel de vida y los derechos de las personas.

En el papel, en México, cada uno de los anteriores elementos se puede encontrar de alguna manera en nuestra Constitución –cuyo texto, en materia de derechos humanos, se completa al remitir a fuentes normativas de origen internacional para favorecer en todo momento la mayor protección de las personas y sus derechos–, sin embargo, nuestra realidad dista mucho de las promesas constitucionales que debieran ser vinculantes. En el discurso político es raro encontrar que se niegue alguno de ellos abiertamente, pero gobierno tras gobierno, la mejora en el nivel de vida de las personas queda en duda.

En este escenario se justifica preguntarnos también por la responsabilidad que atañe a las autoridades a las que se ha encomendado la garantía última de nuestros derechos humanos. ¿Qué hace en México el Poder Judicial de la Federación para defender nuestros derechos? ¿Cumple su mandato de observar y hacer que se respete nuestra Constitución y las normas de derechos humanos de origen

internacional en la materia, del modo que más favorezca a las personas? ¿Contribuye, a final de cuentas, al mejoramiento del nivel de vida de la población?

En una democracia constitucional ninguna autoridad se encuentra exenta de crítica. Por supuesto, no se trata de hacer una crítica sin conocimiento de los hechos que se juzgan y de los argumentos jurídicos que se emplean. Menos se trata de cuestionar a los juzgados y tribunales cuando invalidan la actuación indebida de otras autoridades, que pretextando la seguridad, en realidad promueven la disminución de los estándares de protección de nuestros derechos más elementales. De lo que se trata, es de exigir que todos los juzgados y tribunales del país se asuman defensores de nuestros derechos antes que de las autoridades y el *status quo*, cumpliendo en cada caso el mandato constitucional de favorecer la mayor protección posible a las personas.

Con ese fin en mente, de entre múltiples mecanismos que pudieran idearse para exigir alguna rendición de cuentas de parte de las autoridades judiciales garantes últimas de nuestros derechos, la presente Serie de Cuadernos tiene por objeto contribuir a una mínima y elemental fase intermedia: precisar lo que están haciendo los tribunales federales, primordialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para asegurar la defensa de los derechos humanos de cara a las promesas constitucionales que les obligan, pero más importante todavía, para denunciar criterios desfavorables a esa defensa que a nivel jurisprudencial puedan mantenerse o presentarse luego de las reformas constitucionales de junio de 2011 sobre amparo y derechos humanos.

Se intenta lo anterior porque en una democracia constitucional en la que se confía a las autoridades judiciales el rol de garantes, las personas no podemos conformarnos con que se autoproclamen defensoras de derechos sin que ello pueda verificarse en los hechos; porque pensamos que no hay autoridad exenta de rendir cuentas; porque entendemos que quienes están en el Poder Judicial de la Federación ejercen cargos públicos pensados para servir a la población; porque ya ha pasado demasiado tiempo resaltándose que quienes imparten justicia resuelven conflictos, en lugar de analizar el impacto de sus resoluciones en beneficio o perjuicio de la gente; pero además, porque en México aquel Poder ha tenido la costumbre de funcionar verticalmente, concentrar la toma de decisiones y pretender que sus determinaciones son incuestionables.

Así, para blindar la labor judicial en un país en el cual no sería extraño buscar el control político de la Suprema Corte de Justicia, a través de nombramientos a modo del gobierno en turno —y a partir de ella influir en todos los demás tribunales y juzgados, dada la verticalidad imperante en los Poderes Judiciales—, se necesita una cultura de exigencia de derechos y rendición de cuentas que impregne de tal forma en nuestra sociedad, que sin importar tanto las personas que lleguen a los máximos cargos, todas se sientan obligadas por los precedentes más garantistas, todas cumplan el mandato constitucional de favorecer la mayor protección de nuestros derechos en todo tiempo, todas se asuman defensoras de las personas, y no que lleguen pensando que son quienes ostentan la última palabra, que sus criterios están fuera del alcance de la crítica y que ni siquiera tienen que guardar congruencia entre sus determinaciones.

Con esa mira, esta Serie de Cuadernos nace como un espacio de análisis y denuncia, para que las mejoras a nuestra Constitución introducidas por las reformas

de junio de 2011 sean efectivas, para que las promesas constitucionales más avanzadas a la fecha se hagan realidad, para que en todo momento se busquen estándares de protección de nuestros derechos humanos de forma progresiva, y para que en los casos en que un criterio jurisdiccional resulte regresivo, pueda darse una Renovación Jurisprudencial.

Aviso

El presente Cuaderno de la Serie se terminó de revisar el 2 de marzo de 2018. Se elaboró a partir del conocimiento que hasta esa fecha se pudo tener de las tesis jurisprudenciales y sentencias vinculadas al tema del que trata. Por ese motivo, como no podría ser de otra manera tratándose de un trabajo que se basa en el análisis de precedentes judiciales, evidencia solamente un estadio de la cuestión en un momento determinado, la cual deberá actualizarse permanentemente con el estudio de los criterios que semanalmente se difunden para realizar una Renovación Jurisprudencial.

Contenido

Presentación 3

Aviso..... 6

Introducción 8

I. La resolución de la acción de inconstitucionalidad 1/96 10

II. Los cuestionamientos a la Ley de Seguridad Interior 21

A. Sobre temas de legitimación 24

B. Sobre temas de fondo 47

Discusiones pendientes..... 58

Introducción

Las reformas constitucionales de junio de 2011 incorporaron en México una nueva forma de entender al Derecho, al colocar a las personas y sus derechos humanos como eje central de todo el ordenamiento jurídico. Desde nuestra perspectiva, esas reformas trasladaron el soporte principal de nuestro sistema jurídico, cambiándolo del principio de jerarquía normativa, al principio *pro persona*. Es por esa razón que a partir de ellas era de esperarse que toda autoridad debía cumplir con sus diversos mandatos a fin de contribuir al respeto, protección, promoción y garantía de aquellos derechos, a la par que a la prevención, investigación, sanción y reparación de sus eventuales violaciones.

En ese contexto, resultaba necesaria no sólo una renovación de las fuentes normativas, tanto de carácter legislativo como jurisprudencial, con el objeto de adecuarlas a los derechos humanos que quedaron establecidos como parámetro de validez e interpretación de todo el sistema jurídico mexicano –renovación que expresamente mandata el artículo noveno transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en el sentido de que las disposiciones que lo contravengan quedan derogadas–; sino que a la par era igualmente necesario que todas las autoridades, en el ámbito de sus responsabilidades, modificaran su comportamiento a fin de asumirse defensoras de los derechos de todas las personas.

Bajo esa lógica y en lo que corresponde a los Poderes Judiciales, lo mínimo esperado era que toda interpretación jurisprudencial contraria a la esencia de las reformas constitucionales de junio de 2011, no podía seguir considerándose válida y debía modificarse, de modo que la salvaguarda de los derechos humanos resultara favorecida en todo tiempo. Pero sobre todo, era de esperarse que para hacer efectivas aquellas promesas constitucionales, tenía que llevarse a cabo una renovación en su desempeño cotidiano, una renovación en su entendimiento de las formalidades de cada procedimiento a su cargo –de modo que resultaran más breves, sencillos, accesibles–, así como una renovada forma de razonar en torno al fondo de las cuestiones planteadas, en la que siempre se hiciera prevalecer el principio *pro persona*.

No ha sido el caso. Al menos no lo ha sido en los temas de los que se trata en la presente Serie. Desde Litiga OLE nos hemos dado a la tarea de realizar un análisis de la interpretación jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación en los últimos años, a fin de identificar aquella que resulta contraria a los estándares de derechos humanos más favorables desarrollados en sede nacional e internacional, y que debieron haber sido introducidos como parámetros de validez y de interpretación del resto del orden jurídico, a partir de las reformas de 2011. El resultado de nuestro trabajo crítico, realizado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, busca servir como herramienta para identificar regresiones jurisprudenciales, de modo que sea posible emprender una renovación jurisprudencial.

El presente cuadernillo, a partir de las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intenta aportar un análisis prospectivo en torno al cuestionamiento de la Ley de Seguridad Interior publicada el 21 de diciembre de 2017.

Sin abandonar ese enfoque, el presente cuadernillo, sexto de la serie, a partir de las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intenta aportar un análisis prospectivo en torno al cuestionamiento de la Ley de Seguridad Interior publicada el 21 de diciembre de 2017. Uno que vaya desde los temas de legitimación para impugnarla, hasta los criterios de fondo que debieran dictarse. Se adopta este enfoque, porque en un estado democrático y constitucional de derecho, guiado por una Constitución como la nuestra que ordena la mayor protección de las personas en todo tiempo, lo mínimo que sería de esperarse en virtud del respeto al derecho a la seguridad jurídica, es que el más Alto Tribunal del país siga su línea jurisprudencial, de modo que se tengan posibilidades de anticipar sus decisiones, y de esa manera, poder prevenir violaciones a derechos humanos. Bajo ese ideal, los Poderes autores de aquella Ley, claramente quebrantaron esta última obligación, y así tendría que fallarse.

I. La resolución de la acción de inconstitucionalidad 1/96

Se ha afirmado que la Ley de Seguridad Interior es el ordenamiento más cuestionado del que se tenga memoria. Durante todo el proceso legislativo en el Congreso de la Unión e incluso una vez aprobada, antes de su publicación, múltiples voces advirtieron a los Poderes participantes que sus contenidos contravenían los más altos estándares de protección de los derechos humanos. Organizaciones civiles, organismos protectores de derechos humanos, instancias garantes en el plano internacional, todas, aportaron argumentos para que la clase gobernante frenara ese ordenamiento.

Ninguna crítica fue realmente tomada en consideración. En su defensa, el gobierno se aprovechó del clamor popular por disminuir la inseguridad, para pretexto que la mayoría de la población aprueba la creciente presencia de fuerzas del orden en sus comunidades, incluidas por supuesto las fuerzas armadas. Algo que difícilmente podrá constatarse porque una consulta popular al respecto tendría altas probabilidades de ser bloqueada con el alegato de que trataría sobre una cuestión de seguridad nacional.

La acción de inconstitucionalidad 1/96 por 22 años se ha usado para intentar justificar la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, ahora convertida en seguridad interior.

Pero más allá de su discurso político, el impulso de tal presencia por parte del gobierno también se ha respaldado colocando de aval un precedente de la Suprema Corte de hace más de dos décadas. La resolución recaída en la acción de inconstitucionalidad 1/96 se convierte entonces en punto de partida obligado para este escrito prospectivo.

La sentencia del Pleno de la Suprema Corte es del 5 de marzo de 1996. Se puede decir que esta determinación inaugura su rol de tribunal constitucional en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad. Antes de ella, la Corte solamente había declarado improcedente la acción de inconstitucionalidad 1/95. Así las cosas, se trata de la primera sentencia de fondo en la materia, dictada en una época en la que ni siquiera se había dejado atrás el criterio de que los tratados internacionales y las leyes tenían la misma jerarquía. Evidentemente la forma de interpretar y de argumentar era distinta¹.

No obstante ello, por 22 años se ha usado ese precedente para intentar justificar la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, ahora convertida en seguridad interior. Dejando aparte por un instante lo cuestionable de esta estrategia, la lección que queda de todo ello guarda relación con la trascendencia de las decisiones de la Suprema Corte, usadas para bien y para mal. Poco importa cuando se quiere hacer mal uso de la jurisprudencia que algunos de los criterios establecidos en este fallo fueran superados por la reforma constitucional de 18 de junio de 2008 y derogados por el noveno transitorio de la reforma de derechos humanos del año 2011.

¹ Tenían mayor peso los argumentos que apelaban a los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales y la opinión doctrinal, para ilustrar el verdadero sentido de las interpretaciones, que cualquier referencia a las fuentes de origen internacional en torno a la garantía de los derechos.

Ni siquiera a la luz de los criterios de aquella sentencia, la Ley de Seguridad Interior aprueba un test de constitucionalidad.

Con eso en mente, no queda más que reafirmar la importancia de apoyar una renovación jurisprudencial constante que ajuste los precedentes de la Corte a los máximos parámetros de protección en materia de derechos humanos. Pero sea como fuere, el caso es que ni siquiera a la luz de los criterios de aquella sentencia la Ley de Seguridad Interior aprueba un test de constitucionalidad, si se decide con consistencia.

Veamos. De entrada lo que se impugnó en dicha oportunidad por una minoría de diputadas y diputados de la entonces LVI Legislatura fue la incorporación de los titulares de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional al Consejo Nacional de Seguridad Pública. En concreto se cuestionó la validez de la fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que había sido publicada el once de diciembre de 1995.

Fueron dos los argumentos empleados para ilustrar la inconstitucionalidad planteada: (i) la contravención al artículo 21 de la Constitución y (ii) el choque con su artículo 129. Lo primero porque tanto Defensa Nacional como Marina no se consideraban autoridades que en su órbita competencial tuvieran funciones de seguridad pública, la cual tenía por fin salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, preservar sus libertades, así como el orden y la paz públicas. Lo segundo, porque con su intervención se impedía conservar el equilibrio entre las autoridades civiles y militares, además del patente enfrentamiento con la literalidad del texto de aquel artículo 129.

En defensa de la constitucionalidad de la referida participación, acudieron la Secretaría de Gobernación, por sí y en representación del Ejecutivo federal, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y la Procuraduría General de la República. Enseguida sus razones:

Gobernación manifestaba que en el artículo 21 constitucional no existía una expresa prohibición que impidiera la participación de la Defensa Nacional y de Marina, por un lado, mientras que del otro, la previsión establecida en el artículo 129 constitucional en el sentido de que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, realmente sólo debía aplicar por lo que tocaba a las funciones militares de ambas Dependencias, pero no así en el caso de que actuaran conforme a sus funciones administrativas comunes.

El Ejecutivo, representado por Gobernación, alegaba que la seguridad pública es una función que corresponde al Estado en su conjunto —a las autoridades del Estado debiera precisarse—, en todos los órdenes de gobierno, motivo por el cual no quedaba exclusivamente a cargo de las policías. Además, planteaba que no debía perderse de vista que las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública eran únicamente de coordinación y que a tal instancia no correspondía la ejecución de acciones. A ello sumaba la referida naturaleza dual de tales Dependencias y que no podía confundirse entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, con las Secretarías de Defensa y Marina.

La Cámara de Diputados añadía que la función de seguridad pública tocaba en parte a la Federación, de lo que se sigue que también estaba a cargo de la Administración federal —y obvio, de ello se obtiene que es válida la participación de las

Secretarías de Defensa Nacional y Marina, cuyos titulares no intervenían como jefes de cuerpos armados—. Llama la atención que como parte de su postura, en aquella época, no se tenía problema en asimilar abiertamente la seguridad pública con la seguridad interior, a fin de justificar el accionar de las fuerzas armadas salvando el citado artículo 129. En cualquier caso, se adoptaba la precaución de señalar que la actuación de las fuerzas militares debía permitirse porque respondía siempre a la petición de instancias civiles.

El Senado compartía que la seguridad pública es función de Estado y respecto del artículo 129 constitucional argüía que su adecuada interpretación debía llevar a postular que lo que realmente prohibía era la instalación de más comandancias militares permanentes en sitios distintos a los que indicaba. Ello restaba importancia a la primera parte de tal disposición, por supuesto. Pero para esta Cámara eso no causaba contratiempo porque de todos modos sostenía que las funciones vinculadas a la disciplina militar son unas en tiempos de paz, y de otra índole en tiempos de guerra. Asimismo, manifestaba que derivado de la lectura de la fracción VI del artículo 89 constitucional también debía concluirse que el accionar militar requería iniciativa civil.

Finalmente, la Procuraduría General de la República sin mayor reparo profundizaba en la naturaleza dual de Defensa y Marina para destacar algunas de sus facultades administrativas cotidianas que no guardan exacta conexión con la disciplina militar. Repetía que su intervención en el Consejo Nacional era en esa línea, ejerciendo atribuciones administrativas y no en representación de las fuerzas armadas. También que la seguridad pública no era tarea sólo de las policías. Y para seguir refutando una interpretación estricta del artículo 129 constitucional, resaltaba que el artículo 89, fracción VI, constitucional permitía al Ejecutivo usar a las fuerzas armadas en seguridad interior, mientras que el 119 les atribuía participación en la acción de garantía federal.

El todo era la seguridad general del país, por lo cual respecto de la seguridad pública, la interior, la exterior y/o la nacional, debía actuarse siempre bajo un principio de coordinación en el actuar de la administración pública, incluidos cuerpos de seguridad. El propósito último de este planteamiento era negar una interpretación del artículo 129 constitucional que dejara inmóviles a las fuerzas armadas, toda vez que la disciplina militar debía entenderse no solamente como el cumplimiento de órdenes, sino como la atención de las funciones encomendadas por una ley bajo la Constitución.

Desde ese tiempo, los problemas de la delincuencia organizada resultaban prioritarios y por ello la Procuraduría podía sostener en sus conclusiones que el resguardo de la seguridad interior y la procuración de la seguridad pública estaban íntimamente ligados, a tal grado que los problemas que estrictamente eran considerados como de seguridad pública se habían permutado a verdaderas cuestiones de seguridad interior.

Más allá de lo aleccionador de estos planteamientos de defensa —los cuales pueden anticiparse que serán inspiradores para las posturas en pro de la validez de la Ley de Seguridad Interior—, es al menos de igual relevancia dejar constancia de cada uno de los criterios adoptados por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 1/96.

Es relevante dejar constancia de cada uno de los criterios adoptados por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 1/96.

Obvio, la integración actual es completamente otra, pero sería riesgoso asumir que por tratarse de una Corte diferente en un escenario constitucional diverso, su forma de pensar podría apartarse mucho de lo que en su día juzgó su antecesora². Para bien y para mal. Para bien porque como se ha dicho, de cara a algunos de los criterios de aquella sentencia de 1996, la Ley de Seguridad Interior no podrá aprobar un test de constitucionalidad consistente con ellos. Para mal, porque a nadie escapa que los modos de argumentar, las formas de interpretar, desde entonces hasta hoy, no han experimentado un cambio tan radical como el que se debe para honrar el nuevo paradigma imperante a partir de las reformas constitucionales de junio del año 2011, y si eso tiene más peso, siempre cabe una nueva y más profunda reflexión para buscar justificar la validez de tal cuerpo legal a todas luces inconstitucional e inconveniente.

1.- Toda autoridad, incluso en materia de seguridad pública, tiene dos limitaciones: los derechos humanos que nunca debe vulnerar y las facultades conferidas en ley que no deben rebasarse.

2.- La seguridad pública es una función y una responsabilidad del Estado en su conjunto y no solamente de las policías o el Ministerio Público.

3.- A las fuerzas armadas les corresponde una participación en tareas de seguridad pública.

Hecho el anterior comentario, se tiene que reconocer que nada mal comenzaba la Corte del 96 su reflexión del caso al postular que toda autoridad, incluso en materia de seguridad pública, tiene dos limitaciones: los derechos humanos que nunca debe vulnerar –los cuales entonces eran nombrados como garantías individuales–, y las facultades conferidas en ley que no deben rebasarse. Ello es la esencia de la legalidad.

Predicado ese fundamental punto de arranque, sin embargo, la Corte encuentra infundada la argumentación que cuestionó la constitucionalidad de la participación de Marina y Defensa Nacional en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, bajo su colisión con el artículo 21 constitucional. Ello al hacer suyo el razonamiento relativo a que la seguridad pública es una función y una responsabilidad del Estado en su conjunto y no solamente de las policías o el Ministerio Público; por lo que, la inclusión o exclusión de ciertas autoridades queda confiada a la legislación ordinaria, la cual a su vez debe establecer tanto la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno como las instancias dentro de ellos con facultades para intervenir, sumando a todas las autoridades que directa o indirectamente se relacionen con la materia, conforme a los ordenamientos que las regulen; más si no se pierde de vista que el Consejo Nacional de Seguridad Pública no tiene facultades ejecutivas que puedan afectar a la población.

Por lo que hace al artículo 129 constitucional, tampoco encuentra fundada su violación, de inicio porque asume la distinción entre Defensa Nacional y Marina respecto del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, dado que aquellas Dependencias poseen más funciones que las estrictamente militares; pero sobre todo porque estima que a las fuerzas armadas les corresponde una participación en tareas de seguridad pública.

El razonamiento del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se basa en la interpretación sistemática de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, 119 y 129 constitucionales. Sobre este último comparte que su finalidad original fue la supresión de las comandancias generales, permanentes y fijas, de modo que las fuerzas armadas no se entrometieran en cuestiones civiles, por sí y ante sí, sino que por el contrario, se mantuvieran siempre sujetas a las autoridades civiles; pero que en cualquier caso, del citado artículo 129 no se puede seguir que las fuerzas armadas deben permanecer inactivas en sus cuarteles.

² Del todo interesante resultará el estudio que alguien decida emprender para situar a las actuales Ministras y Ministros en aquella época. ¿Qué hacían? ¿Su pasado puede condicionar su voto actual?

4.- La Corte avaló que en tiempos de paz, las fuerzas militares estén constitucionalmente facultadas para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar sus esferas competenciales, actuando con respeto a los derechos humanos.

5.- La Corte adoptó como criterio que una función a cargo de las fuerzas armadas que tiene exacta conexión con la disciplina militar será la que les permita auxiliar a las autoridades civiles cuando por las circunstancias del caso, requieran de la fuerza militar para proteger la seguridad interior.

De ahí se pudo resolver sin mayor objeción que la participación en tareas de seguridad pública, por supuesto que también era una función que se podía asumir en tiempos de paz con exacta conexión a la disciplina militar.

La Corte avaló que en tiempos de paz, las fuerzas militares estén constitucionalmente facultadas para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar sus esferas competenciales, actuando con respeto a los derechos humanos. Como era usual en esa época, aunque lo que se discutía era un tema constitucional, muchos de los argumentos esbozados partían del análisis de leyes ordinarias, y así, el Pleno de nuestro incipiente Tribunal Constitucional pudo delimitar el contenido de la expresión “disciplina militar” del citado artículo 129, haciéndolo compatible con el desempeño de las competencias de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, auxilio a la población civil en caso de desastres o vigilancia de recursos e instalaciones estratégicas, mismas que trascendían la concepción estrecha de aquélla.

A fin de demostrar que los cuerpos militares actuaban más allá de los tiempos de guerra, incluso en tiempos de paz, no obstante el artículo 129 de la Constitución, no sólo se tenía el supuesto de la suspensión de derechos de su artículo 29, sino su deber de salvaguardar la seguridad interior, conforme a la fracción VI de su artículo 89, al igual que la posibilidad de dar su auxilio en la llamada garantía federal del artículo 119.

Fue así que la Corte adoptó como criterio que una función a cargo de las fuerzas armadas que tiene exacta conexión con la disciplina militar será la que les permita auxiliar a las autoridades civiles cuando por las circunstancias del caso, requieran de la fuerza militar para proteger la seguridad interior; eso sí, sin proceder en automático, toda vez que a excepción de la suspensión de derechos prevista en el artículo 29 constitucional, eran requisitos indispensables una solicitud expresa de apoyo de dichas autoridades civiles, quedar subordinadas a ellas y ajustar su proceder al marco jurídico. Y como requisito adicional, obviamente, fundar y motivar las decisiones conducentes.

De ahí se pudo resolver sin mayor objeción que la participación en tareas de seguridad pública, por supuesto que también era una función que se podía asumir en tiempos de paz con exacta conexión a la disciplina militar, de la misma forma que se podía brindar apoyo a la población en casos de desastres. Si ello era válido, igualmente lo era actuar en el tema del combate a las drogas, que se veía desde entonces como un problema tanto de seguridad pública, como de seguridad interior y exterior, en la que se requería la intervención de las fuerzas armadas en apoyo de la autoridad ministerial federal, bajo su dirección, dado que Defensa y Marina ya tenían facultades en tal tema.

Producto de la sentencia dictada en esta acción de inconstitucionalidad 1/96, se emitieron el grupo de criterios que a continuación se deben de transcribir literalmente:

Época: Novena Época

Registro: 192084

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XI, Abril de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 34/2000

Página: 550

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE.

Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado, integrado por esos cuerpos, es preciso atender al estudio sistemático de la Constitución en la que destacan las garantías individuales consagradas en el título primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en cuanto a que no puede molestar a las personas sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren. Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior. [Lo resaltado es propio]

Época: Novena Época

Registro: 192083

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XI, Abril de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 35/2000

Página: 557

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir

que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

Época: Novena Época

Registro: 192082

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XI, Abril de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 36/2000

Página: 552

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

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión “disciplina militar” no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación

que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133. [Lo resaltado es propio]

Época: Novena Época

Registro: 192081

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XI, Abril de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 37/2000

Página: 551

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

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

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

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).

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

Época: Novena Época
Registro: 192079
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XI, Abril de 2000
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 39/2000
Página: 556

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

Veinte años no pueden no ser nada en materia de interpretación constitucional, veinte años de transformación de la Suprema Corte de Justicia en Tribunal Constitucional, veinte años de trabajo para convencerse de que las fuentes de origen internacional en materia de derechos humanos tienen que ponderarse, pero sobre todo, lapso de tiempo en el que ocurrieron reformas trascendentales, como las de junio del año 2011.

Con todo y todo, sería imprudente dejar en el olvido las lecciones siguientes: (i) para delimitar la materia de seguridad interior y equilibrarla con el respeto de los derechos humanos, se va a necesitar precisar en algún momento si aquélla es o no una función de Estado, correspondiente en alguna medida a todos los órdenes de gobierno; (ii) será complicado que las acciones de seguridad interior se juzguen en sí mismas como un riesgo a priori para los derechos humanos, por el contrario, es más probable que se les vea como un instrumento que contribuye a su garantía; (iii) discursivamente se asumirá que los abusos y la arbitrariedad en este campo deben evitarse y remediarse, así como que frente a ellos siempre estará abierta la puerta para acudir a los medios de defensa constitucionales ya establecidos; (iv) es altamente improbable que se decida a favor de dejar inoperante la seguridad interior; (v) por otro lado, para responder a la pregunta constitucional acerca de los alcances de las encomiendas confiadas a las fuerzas armadas en torno a ella, se va a emplear una interpretación sistemática de una multiplicidad de normas –ojalá que todas constitucionales y convencionales, pero sin descartar que se pretexten disposiciones simplemente legales–; (vi) debería de reiterarse el criterio de que la actuación militar requiere

indispensablemente de iniciativa y supervisión de las autoridades civiles, aún en temas de seguridad interior; (vii) aunque sorprendería que se desconociera la facultad de mando exclusiva para el Ejecutivo federal; y (viii) siendo deseable que la seguridad interior quede vinculada al procedimiento para enfrentar estados de excepción, no es improbable que se determine que las acciones en aquel campo se pueden realizar para prevenir llegar a esta situación extrema, incluso entendiendo que las circunstancias que propician actos de seguridad interna, no son las que ocupan a la seguridad pública.

II. Los cuestionamientos a la Ley de Seguridad Interior

Veinte años después, nos encontramos con la Ley de Seguridad Interior.

Veinte años después, acumulados episodios de violencia y de graves violaciones a los derechos humanos, uno tras otro; condenado nuestro país en varias ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; logradas las reformas al juicio de amparo y en materia de derechos humanos; nos encontramos con la Ley de Seguridad Interior.

Una síntesis de este ordenamiento resulta conveniente para situar mejor la discusión. Su artículo 1 es por demás clave para su entendimiento: (i) la legislación sobre seguridad interior es materia de seguridad nacional; (ii) la función de seguridad interior es una función de Estado; y (iii) en ella concurren los tres órdenes de gobierno en relaciones de coordinación. No se puede negar la influencia del fallo de la acción 1/96.

Artículo 2, también del todo revelador: (i) la seguridad interior proporcionada por el Estado hace posible la salvaguarda de la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, pero también del desarrollo nacional; (ii) ello gracias al mantenimiento del orden constitucional, el estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el país. Hasta ahí los fines que persigue la seguridad interior. Y en cuanto a los medios que comprende, esta disposición señala: (i) un conjunto de órganos, procedimientos y acciones que respetan los derechos humanos; (ii) y que a la par sirven para apoyar a los Estados y los Municipios en temas de seguridad nacional.

Por lo que toca a los principios que rigen la seguridad interior, las cosas se tornan algo más confusas –lo cual a estas alturas ya es mucho decir–. De inicio, racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad, gradualidad y uso legítimo de la fuerza. Por reenvío a la Ley de Seguridad Nacional, responsabilidad, legalidad, respeto a los derechos humanos, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación. Artículo 3, monumento a la seguridad jurídica.

Monumento en dos pistas, porque a él contribuye el artículo 4 y sus definiciones. Seguridad interior es la suma de los fines y los medios que la conforman. Amenazas a la seguridad interior, las que afecten el conjunto de principios que la rigen, por reenvío y directamente, más las amenazas a la seguridad nacional previstas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, pero de origen interno, más las emergencias o desastres naturales, más las epidemias y demás contingencias de salubridad general, más las que afecten los deberes de colaboración de Entidades y Municipios en seguridad nacional. Riesgo a la seguridad interior, todo lo que en potencia pueda convertirse en amenaza.

La aplicación de la Ley de Seguridad Interior corresponde al Ejecutivo federal, en ella pueden participar las fuerzas armadas –Ejército, Armada y Fuerza Aérea–, y todo en coordinación con los órdenes de gobierno estatales y municipales, según su artículo 5, los cuales, cuando intervienen, lo realizan con múltiples responsabilidades, artículo 23.

Se puede decir que la regla general de actuación en materia de seguridad interior se ocupa de la identificación, prevención y atención de amenazas. Para ello se requiere de una Declaratoria de Protección. Hay un entendimiento de que las acciones de seguridad interior respecto de las amenazas son parte de la garantía federal, dado que las autoridades federales intervienen en última instancia o por inacción de las instancias locales en materia de seguridad nacional. La idea de coordinación está siempre presente, y de igual manera, la de temporalidad. Capítulo Segundo de la Ley.

Sin embargo, incluso en el papel, esa regla general tiene importantes excepciones: (i) no hace falta Declaratoria de Protección para las acciones de identificación, prevención y atención de los riesgos a la seguridad interior, artículo 6, primer párrafo; (ii) cuando menos tiene que admitirse que la coordinación la guían las autoridades federales reunidas en el Consejo de Seguridad Nacional, mismo precepto, segundo párrafo; (iii) es posible ordenar acciones inmediatas para lidiar contra graves amenazas a la seguridad interior, sin necesidad de esperar a la Declaratoria mencionada, artículo 16; y (iv) las acciones para prevenir y atender riesgos son de tipo permanente, artículo 26.

El rol de las fuerzas armadas en labores de seguridad interior es protagónico, pues aunque se disponga que solamente intervendrán cuando las instituciones policiales federales se vean rebasadas, aquéllas pueden actuar por sí —artículos 4, fracciones I y IV, y 11—; y en todo caso, cuando sí intervengan, nunca estarán bajo una autoridad civil, pues de ellas surgirá quien comande los grupos interinstitucionales que coordinen la realización de las acciones de seguridad interior necesarias para atender las amenazas de que se trate y que den seguimiento a la participación de las autoridades locales, en términos de los artículos 20, 21, 22. Incluso, se establece un procedimiento de excepción si las fuerzas armadas tienen que lidiar con delitos, acorde al artículo 27.

En cuanto al control de las acciones en materia de seguridad interior, la Ley es omisa en establecer un sistema de contrapesos entre los Poderes y en relación con los organismos protectores de derechos humanos que pudieran llegar a ser competentes.

Aparte de este funcionamiento general establecido en la Ley de Seguridad Interior, algunas de sus disposiciones merecen una atención especial: (i) artículo 4, fracción X, da mucho que pensar el uso legítimo de la fuerza para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, lo que sea que resistencia signifique (ii) artículo 8, introduce el tema de las movilizaciones o manifestaciones sociales; (iii) artículo 9, compromete la regla general de publicidad en materia de acceso a la información; (iv) artículo 10, exime la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; (v) artículo 18, pretende evitar que las acciones de seguridad interior llevadas a cabo por las fuerzas armadas, sean vistas como actuaciones en materia de seguridad pública; (vi) artículos 29 y 30, no brindan certeza sobre la protección de la privacidad y datos personales; y (vii) artículo 31, pone en entredicho la autonomía constitucional de diversas instancias.

Toca el turno de comentar las acciones legales de las que se pudo tener alguna noticia, con las cuales se ha cuestionado la Ley de Seguridad Interior.

En este marco, toca el turno de comentar las acciones legales de las que se pudo tener alguna noticia, con las cuales se ha cuestionado la Ley de Seguridad Interior. Este ejercicio resulta por demás interesante, porque permite de paso hacer

una revisión de algunos temas en torno a nuestro sistema de medios de control de constitucionalidad.

Sistema de medios de control que en otro Cuaderno de esta Serie se ha visto que para la Suprema Corte, debe estar informado por un principio de complementariedad¹. Bajo esa lógica, idealmente los diversos mecanismos de defensa y garantía de nuestro orden constitucional requieren organizarse de tal modo, que no sea posible o al menos se reduzca a su mínima expresión, que cualquier acto de autoridad quede sin control.

El punto fino de esta cuestión es que no todo mundo tiene la misma legitimación para promover unos u otros medios de control de la constitucionalidad-convenionalidad, o en términos de la Corte, de la regularidad constitucional. Además, no todos los medios tienen iguales alcances por lo que corresponde a su objeto de tutela. Ni tampoco son iguales en relación con las posibilidades de reparación de una violación constitucional.

Estas sutilezas van a importar mucho y ya han destacado en lo que tiene que ver con el cuestionamiento de la Ley de Seguridad Interior. Contra ella se han presentado acciones de inconstitucionalidad por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las minorías parlamentarias de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, un partido político y hasta un organismo local de protección de derechos. De estas últimas dos no se dirá nada excepto que fueron desechadas desde el inicio, porque no se ajustaban a los supuestos de la fracción II del artículo 105 constitucional.

Contra ella se han presentado acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo.

Controversias constitucionales también se han presentado y lo mismo juicios de amparo. Apenas el 2 de marzo de 2018 se daba cuenta de ello en la audiencia que ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se tuvo sobre la Ley de Seguridad Interior de nuestro país. Se habló de un total de 23 recursos, entre acciones y controversias, y alrededor de 700 demandas de amparo contabilizadas hasta esa fecha.

Vale la pena abrir un paréntesis únicamente para destacar de esta audiencia tres cuestiones adicionales: (i) las personas que comparecieron como parte de la sociedad civil le solicitaron a la Comisión Interamericana que promueva una opinión consultiva frente a la Corte Interamericana sobre el tema de seguridad interior y empleo de las fuerzas armadas –lo cual tuvo buena recepción de la Comisión–; (ii) le pidieron también que haga llegar a nuestra Suprema Corte de Justicia una compilación de los criterios y mejores estándares que sobre este asunto se han emitido en el plano internacional; y (iii) la representación del gobierno de México adelantó pistas sobre los argumentos de defensa de la Ley de Seguridad Interior: uno, que este ordenamiento no puede juzgarse de forma aislada sino en el marco de nuestro orden jurídico en su conjunto –alegato que anticipa una justificación sobre la falta de medios de control en dicha Ley, dado que siempre queda abierta la posibilidad de acudir al amparo frente a sus abusos–; dos, que en tal Ley se regula lo que puede hacer la Federación en tareas de seguridad interior –y por tanto la Administración federal, y por tanto, las fuerzas armadas–;

1 Se hace referencia al Cuaderno 5 sobre control judicial de organismos de protección de derechos.

A continuación interesa detenerse un poco más por lo que toca a dos cuestiones de legitimación sobre dos diferentes medios de control: las controversias formuladas por organismos locales de protección de los derechos humanos, y los juicios de amparo colectivo impulsados por periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

tres, que la seguridad es tanto un derecho como una responsabilidad del Estado; y cuatro, que no hay subordinación a las fuerzas militares, sino coordinación.

Cerrada esta brevísima reseña, a continuación interesa detenerse un poco más por lo que toca a dos cuestiones de legitimación sobre dos diferentes medios de control: las controversias formuladas por organismos locales de protección de los derechos humanos, y los juicios de amparo colectivo impulsados por periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Dos puntos concretos nada más: el primero versa sobre la interpretación del inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y el segundo sobre una línea de precedentes de la Suprema Corte sobre el interés legítimo.

A. Sobre temas de legitimación

De primera mano se tuvo la oportunidad de conocer la iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos de esta Ciudad de México para presentar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia. Se trata de la controversia 21/2018, la cual de inmediato fue desechada bajo el alegato de su notoria improcedencia. Motivo por el que se debió interponer un recurso de reclamación, hoy con el número 14/2018.

El asunto es interesante porque evidencia un accionar de la Suprema Corte de Justicia que requiere superarse. Todo mundo puede leer en el inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional, que una controversia constitucional se puede suscitar entre dos órganos constitucionales autónomos –entre sí–, o bien, entre uno de ellos y el Ejecutivo federal o el Congreso de la Unión, en torno a la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Pues bien, no obstante la literalidad del precepto, la ponencia encargada de revisar de entrada la citada controversia constitucional, decidió que la Comisión de Derechos Humanos capitalina no puede cuestionar la aludida Ley.

Las preguntas de procedencia parecían del todo sencillas: ¿Es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal un órgano constitucional autónomo? Respuesta: sí, evidentemente. ¿Es la Ley de Seguridad Interior un ordenamiento general derivado del proceso legislativo en el que intervienen el Ejecutivo y Congreso federales? Respuesta: sí, obviamente. Entonces resulta procedente la controversia constitucional presentada.

La Suprema Corte, se apresuró a aplicar como dogma una línea de precedentes que ha emitido para acotar la legitimación de los órganos constitucionales autónomos locales para formular controversias.

Sin embargo, la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, con la colaboración de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte, se apresuró a aplicar como dogma una línea de precedentes que el Alto Tribunal ha emitido para acotar la legitimación de los órganos constitucionales autónomos locales para formular controversias de este tipo.

Más allá de que alguien se pudiera preocupar e interpretar este desechamiento como una señal negativa respecto del cuestionamiento de la Ley de Seguridad Interior, que adelanta una acción orquestada para reducir las impugnaciones de ese ordenamiento y así preparar el terreno para declarar su conformidad con nuestra Constitución –lo cual así escrito parece bastante ridículo–, lo que verda-

deramente merece atención es la manera en que se decide en la Corte sobre la eficacia de los mecanismos de control.

Cierto que la primera acción de inconstitucionalidad presentada en nuestra historia fue declarada improcedente con el entendimiento de que versaba sobre materia electoral, pero en términos generales puede postularse que la Corte había sido generosa en abrir la procedencia respecto de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Por lo que hace a las controversias, mucho tiempo sostuvo el criterio de que el listado de partes legitimadas –tanto activa como pasivamente–, del artículo 105 constitucional, fracción I, debía de interpretarse como enunciativo y no limitativo.

Lo anterior la Corte lo respaldaba en la interpretación funcional de la disposición, por encima incluso de su interpretación literal. Ello además era consistente con el tema de que los mecanismos de control debían de ampliarse para evitar espacios exentos de garantía constitucional. Todo ello muy bien, hasta que un día, esa tendencia se invirtió.

No deja de ser curioso que el giro de ciento ochenta grados se haya dado respecto de la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para promover controversia constitucional. Curioso porque la adición del inciso I) a la fracción I del artículo 105, no se puede negar que tuvo como antecedente una decisión del Pleno de la Corte en la que no reconocieron al entonces Instituto Federal Electoral con legitimación suficiente. Curioso también porque el criterio de partes legitimadas enunciativo tuvo un momento culminante al decidir que un Tribunal Electoral local podía presentar una controversia, entendiéndolo como un Poder local. Igualmente curioso porque para el momento en que Tribunales estatales con autonomía reconocida en su Constitución empezaron a presentar controversias, se les cerró esa puerta. Y más curioso todavía porque los antecedentes legislativos de las reformas de aquel inciso I) han mostrado siempre que la intención de esas modificaciones constitucionales es expandir los entes legitimados para demandar controversias, incluso nombrando expresamente a los más recientes órganos nacionales y federales con autonomía constitucional. Pero el colmo de curioso porque la misma Corte ya ha trascendido la literalidad del referido inciso I).

Y no obstante todo ello, en un caso del que no se tienen antecedentes, en el que un órgano constitucional autónomo local promueve una controversia para cuestionar una ley federal, a una ponencia de la Corte se le ocurre potenciar la improcedencia de esta vía. Por eso mismo, como en juego se encuentra la eficacia de los medios de control a disposición de los órganos autónomos locales, importa hacer un alto y detallar el tema. Importa porque hoy parece que los tribunales locales con autonomía prevista en su Constitución local, no pasan ni por uno de los Poderes tradicionales, ni por órgano constitucional autónomo, por lo cual no pueden acudir a la controversia constitucional; pero también porque no se puede permitir que los órganos locales con autonomía constitucional no puedan demandar a los Poderes locales, ni tampoco a los federales.

El recuento de los precedentes más recientes sobre el particular, comienza con la controversia constitucional 117/2014, resuelta por el Pleno de la Corte el 7 de mayo de 2015. En ella el Senado cuestionó al Instituto Federal de Telecomuni-

caciones. No interesa aquí el tema de fondo, sino simplemente la interpretación sobre procedencia.

De esa controversia constitucional, derivó el precedente que enseguida se transcribe:

Época: Décima Época

Registro: 2010667

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 41/2015 (10a.)

Página: 31

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA.

Debe reconocerse la legitimación activa a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión cuando acuda sin la otra a promover la acción de controversia constitucional contra una norma o acto de un órgano constitucional autónomo, pues aunque el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiera de manera genérica al “Congreso de la Unión” como titular de la acción, a diferencia de otras fracciones del propio artículo que especifican que podrá acudir cualquiera de las Cámaras, su significado no se agota con su literalidad, ya que, como sucede con la generalidad de las normas constitucionales, debe acudir a una interpretación funcional y teleológica, que tome en consideración que la finalidad de las controversias constitucionales es garantizar a los órganos primarios del Estado la posibilidad de acudir a defender los principios constitucionales de división de poderes y federal, finalidad que se comprometería si se sostuviera que las Cámaras del Congreso de la Unión, en lo individual, tienen vedado acudir a defender las facultades legislativas frente a ciertos actos o normas de un diverso órgano primario del Estado Mexicano. En ese sentido, la interpretación funcional que debe adoptarse de la expresión “Congreso de la Unión” obliga a entender a ese órgano a la luz de la racionalidad de un sistema bicameral que posiciona tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores como entes representativos que, para todos los efectos, deben considerarse colegisladoras, con la aptitud suficiente de defender en lo individual las facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la Unión, frente al resto de los órganos primarios del Estado, máxime que el artículo 50 de la Constitución Federal apoya esta interpretación funcional, al prever que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que

se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, de donde se sigue que el sistema bicameral inserto en nuestro modelo constitucional, exige a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocer igual representación a cualquiera de la Cámaras para acudir a defender las facultades conferidas en la Carta Fundamental al Congreso de la Unión; por tanto, se concluye que el inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional debe interpretarse de manera funcional con ese sistema básico de organización de la representación democrática, por lo que al disponer que a la controversia constitucional puede acudir el Congreso de la Unión, debe entenderse que puede hacerlo a través de cualquiera de sus Cámaras, en términos del artículo 50 señalado.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Si la finalidad de las controversias es garantizar a los órganos primarios del Estado la posibilidad de acudir a defender los principios constitucionales de división de poderes y de federalismo —e igualmente el de autonomía—, luego entonces se debe de favorecer en todo caso la procedencia de las demandas que se intenten en ese campo.

El criterio rector de este asunto 117/2014, puede afirmarse, estaba en línea con lo que la Corte había venido interpretando sobre el principio pro actione aplicado a la materia de controversias constitucionales. Precisamente ese es el razonamiento que importa defender: si la finalidad de las controversias es garantizar a los órganos primarios del Estado la posibilidad de acudir a defender los principios constitucionales de división de poderes y de federalismo —e igualmente el de autonomía—, luego entonces se debe de favorecer en todo caso la procedencia de las demandas que se intenten en ese campo.

Diez votos respaldaron ese criterio. Pero en menos de un año, las cosas empezaron a cambiar. La primera señal apareció en la Segunda Sala de la Suprema Corte el 9 de marzo de 2016, cuando con motivo del recurso de reclamación 36/2015 derivado de la controversia constitucional 75/2015, se estimó que la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro no estaba legitimada para cuestionar la designación de cuatro integrantes de su Consejo, realizada por la Legislatura de su Estado. El desechamiento inicial estuvo bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas y la base de su determinación fue que en el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución, expresa y literalmente, no estaba previsto el supuesto de que una controversia constitucional pudiera suscitarse entre un órgano estatal con autonomía constitucional y los Poderes de su misma Entidad federativa. Su decisión fue apoyada por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y por el Ministro Alberto Pérez Dayán, en contra de los votos de dos Ministros, Eduardo Medina Mora I. y Javier Laynez Potisek.

Pasado este asunto, el precedente realmente determinante para la situación actual fue el del recurso de reclamación 28/2015 derivado de la controversia constitucional 53/2015, el cual se discutió por vez primera en el Pleno de la Suprema Corte el 30 de mayo de 2016. Cabe destacar que el desechamiento inicial del juicio estuvo a cargo de la Ministra Luna y lo basó en que lo cuestionado en la

controversia constitucional no provenía ni del Ejecutivo, ni del Congreso federales, razón por la cual no se estaba en el supuesto del inciso I) ya mencionado. Fue el Ministro José Ramón Cossío Díaz el responsable de elaborar el proyecto de resolución inicial, el cual planteaba la admisión de la controversia accionada por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos contra el Ejecutivo y Congreso estatales. Sin embargo, una mayoría de votos conformada por las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Medina Mora, Pérez Dayán y Aguilar Morales, no lo apoyaron.

En ese escenario, el recurso de la reclamación 28/2015 fue returnado a la Ministra Piña y para el 18 de abril de 2017, una mayoría del Pleno de la Corte confirmó la improcedencia del asunto². Al respecto, un detalle elemental para entender el sentido de la votación fue no sólo que no se demandaba al Ejecutivo o Congreso federales, sino que al Tribunal Electoral de Morelos si bien se le reconoció como instancia judicial autónoma e independiente, no se le caracterizó como organismo constitucional autónomo local, y al menos ese tema fue el que informó el voto del Ministro Gutiérrez, dado que así se pronunció en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y acumuladas.

En estricto sentido, esta reclamación 28/2015 fue el único asunto que mereció un desfile de posicionamientos en el Pleno de la Corte del cual quedó registro. Por eso es tan importante tenerlo en mente con todo detalle. Así, lo que la mayoría de la Corte dejó como criterio fue que la controversia constitucional no resultaría procedente si la intentaba una instancia local –sea tribunal con autonomía u órgano constitucional autónomo–, en contra de Poderes de su misma Entidad. Las posturas expresadas en aquella sesión del 30 de mayo de 2016 conviene dejarlas en la memoria. La del Ministro Pérez que apoyó el desechamiento porque distinguió que el acto combatido no era propiamente uno de los contemplados en la fracción I, inciso I), del artículo 105, ni el Tribunal Electoral de Morelos un órgano constitucional autónomo. La del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena que condicionó su voto únicamente por este último punto. La de la Ministra Luna que incluso especuló que podría tener lugar interpretar si tal inciso I) hace referencia a órganos autónomos federales solamente, o a locales igualmente. La del Ministro Medina que se pronunció a favor de aplicar la literalidad de ese texto constitucional. O la del Ministro Aguilar que con claridad estimó que no se estaba ante un caso permitido de actos combatidos, ni de legitimación pasiva de los demandados. Incluso la postura del Ministro Franco en el sentido de que la Corte requiere actuar con autocontención para no prorrogar sus atribuciones, tendría que matizarse frente a supuestos diversos. Lo mismo la de la Ministra Piña, pues con todo y que no apoye la interpretación amplia de los supuestos de procedencia, es de imaginar que no estaría en desacuerdo con dotar de sentido al texto literal que no distingue del inciso I) citado.

La mayoría de la Corte dejó como criterio que la controversia constitucional no resultaría procedente si la intentaba una instancia local –sea tribunal con autonomía u órgano constitucional autónomo–, en contra de Poderes de su misma Entidad.

La mala noticia es que a nadie pareció importarle ese análisis de detalle, porque después de la discusión del 30 de mayo de 2016, inclusive entre tanto esta reclamación 28/2015 era resuelta en definitiva para el 18 de abril de 2017, lo que aconteció en la Corte fue la construcción de un dogma que empezó a aplicarse en automático, y que para el momento en que se presentó la controversia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que cuestiona la Ley de Seguridad Interior, se aplicó sin pensar, sin reparar en que el supuesto de su

² Votaron en contra de la confirmación del desechamiento los Ministros Cossío, Zaldívar y Laynez.

controversia 21/2018, es justamente uno que respalda la literalidad del precepto constitucional, artículo 105, fracción I, inciso I).

Sólo por no dejar de mencionarlos, los precedentes de los que se tiene conocimiento en los cuales se aplicó el dogma denunciado, todos salvo tres, resueltos en la Primera Sala de la Corte, fueron los siguientes: (i) recurso de reclamación 23/2016 derivado de la controversia constitucional 34/2016, fallado el 10 de agosto de 2016, en el que se cerró la puerta a una controversia planteada por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en contra del Congreso local; (ii) controversia constitucional 51/2015, admitida en un primer momento pero sobreseída el 5 de octubre de 2016, en la que quedó sin defensa la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos contra el Congreso y Ejecutivo locales; (iii) recurso de reclamación 30/2016 derivado de la controversia constitucional 57/2016, fallado el 16 de noviembre de 2016, en el que tocó el turno al Tribunal Electoral de San Luis Potosí, con todo y la diferencia de que buscaba demandar a la Procuraduría General de la República y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales; (iv) controversia constitucional 26/2016, del 26 de abril de 2017, en la que una vez más la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro obtuvo una sentencia desfavorable a su pretensión, esta vez en su intento de cuestionar temas de su presupuesto; (v) recurso de reclamación 76/2016 derivado de la controversia constitucional 89/2016, resuelto el 2 de mayo de 2017 en el Pleno por una votación de 6 a 5, en el que ni siquiera a la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal se le permitió demandar al Instituto Electoral capitalino –por lo que ya se trasciende del inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional, para afectarse la interpretación de su inciso h)–; (vi) controversia constitucional 48/2016, sobreseída el 31 de mayo de 2017, y otra vez teniendo por demandante a la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro –quizá esa recurrencia fue la que llevó a este organismo protector a cuestionar la Ley de Seguridad Interior vía acción de inconstitucionalidad, en un claro ejemplo de actuación desesperada–; (vii) controversia constitucional 54/2015, resuelta el 14 de junio de 2017, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana contra el Congreso local; (viii) controversia constitucional 62/2016, fallada en el Pleno el 11 de julio de 2017, sobreseída respecto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, y que una vez más evidencia una lectura restrictiva del inciso h) mencionado –pero que se acompaña de dos curiosidades: una, la Ministra Luna vota en contra, y dos, el Ministro Cossío termina por conformarse con lo que venía pasando y vota a favor–; y (ix) recurso de reclamación 36/2016 derivado de la controversia constitucional 74/2016, resuelto el 7 de diciembre de 2017 en el Pleno, teniendo como actor al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, y con el que esas curiosidades dejan de presentarse.

No conviene a nuestro orden constitucional que la Suprema Corte de Justicia cierre la puerta de las controversias constitucionales nada menos, ni nada más, que a los organismos de protección de los derechos humanos, como tampoco es lo mejor que retroceda en su interpretación en lo concerniente a los Poderes estatales legitimados.

Frente a este panorama, tiene que reiterarse que los medios de control constitucional deben resultar siempre favorecidos en cuanto a su procedencia, porque ello hace posible que se lleve al Tribunal Constitucional múltiples cuestiones de trascendencia. En ese sentido, la resolución del recurso de reclamación 14/2018, derivado de la controversia constitucional 21/2018, será del todo relevante, con independencia del cuestionamiento de fondo de la Ley de Seguridad Interior. Porque al fin de cuentas, no conviene a nuestro orden constitucional que la Suprema Corte de Justicia cierre la puerta de las controversias constitucionales nada menos, ni nada más, que a los organismos de protección de los derechos

El otro gran tema de procedencia ligado a la impugnación de la Ley de Seguridad Interior, aparece en relación con el juicio de amparo. En específico con demandas de amparo que se hayan interpuesto bajo un interés legítimo colectivo.

humanos³, como tampoco es lo mejor que retroceda en su interpretación en lo concerniente a los Poderes estatales legitimados.

Cuestión aparte, el otro gran tema de procedencia ligado a la impugnación de la Ley de Seguridad Interior, aparece en relación con el juicio de amparo. En específico con demandas de amparo que se hayan interpuesto bajo un interés legítimo colectivo, por ejemplo, de periodistas o de personas defensoras de derechos humanos. En este escenario, también está en juego la eficacia de nuestro sistema de medios de control.

Habría muy poco sentido en combatir la Ley de Seguridad Interior con un enfoque individual, buscando la protección de la justicia de la Unión con efectos particulares para una sola persona. Pero justamente esa es una de las actuales inconsecuencias que rigen al juicio de amparo. Por deber convencional y constitucional, tendría que ser un recurso breve, sencillo, accesible, adecuado y efectivo para la salvaguarda de derechos humanos, pero la práctica en juzgados y tribunales, incluida la Suprema Corte, brinda cotidianas muestras de que continúa lejos dicho ideal, como si no fuera una obligación.

Se trata sin duda de una cuestión estratégica, lograr que el juicio de amparo cambie radicalmente. Y ni hablar, el cuestionamiento de la Ley de Seguridad Interior conlleva una nueva oportunidad para avanzar esta agenda. En cuanto a procedencia, es de absoluta trascendencia que se consolide una línea jurisprudencial que permita apuntalar una especie de amparo colectivo que le dé la vuelta a la tradicional fórmula Otero, o a los efectos particulares de las sentencias. Desterrar ese razonamiento típico en el sentido de que si el derecho es de todo mundo, entonces nadie tiene el interés suficiente para plantear su defensa, porque al no estar en una situación diferenciada del resto de la población, lo único con que se cuenta es con un interés simple, ineficaz.

La Constitución es lo suficientemente generosa como para que otra realidad pudiera imperar, distinta al formalismo de hoy, ese que privilegia la “técnica del amparo” sobre el acceso a la justicia, pero que en unos días tendrá que empezar su retirada con la entrada en vigor de la última reforma al artículo 17 constitucional, que en su párrafo tercero ordena a las autoridades a privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso o algún otro derecho que pudiera involucrarse en todo tipo de juicios.

En cuanto a la figura del interés para acudir al amparo, el texto del artículo 107 constitucional, fracción I, no representa ningún impedimento para abrir este juicio hasta el máximo posible, puesto que se podrá seguir siempre a instancia de parte agraviada, teniendo por tal a cualquier persona o grupo que alegue ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, que exponga que un acto de autoridad reclamado viola sus derechos reconocidos en nuestro orden constitucional, y que ello afecte su esfera jurídica, directamente o en virtud de su especial situación.

³ Se sabe de dos controversias constitucionales promovidas contra la Ley de Seguridad Interior, por organismos de protección de los derechos humanos, la 23/2018 de la defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y la 32/2018 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco; que al igual que la de la Comisión capitalina, fueron desechadas por notoria improcedencia.

Importa resaltar una línea de precedentes favorables de la Corte, que darían paso a los cuestionamientos de varios colectivos afectados por la Ley de Seguridad Interior.

El hecho de que las sentencias de amparo solamente puedan ocuparse de las personas que hubieran accionado el juicio, limitándose a ampararlas y protegerlas en los casos especiales sobre los que verse su demanda, tampoco representa mayor obstáculo, siempre que no se pierda de vista que la clave del asunto es que la parte quejosa que promueve el amparo, puede abarcar desde una persona hasta un colectivo, y que ese colectivo puede ser tan grande como toda la población, siempre y cuando se afecte la esfera jurídica de toda la población, directamente o también por su especial situación.

Será tema de un próximo Cuaderno de esta Serie, los avances y regresiones del juicio de amparo desde su reforma constitucional de junio de 2011, pero mientras tanto, lo que por ahora importa resaltar es una línea de precedentes favorables de la Corte, que de seguirse por los juzgados y tribunales, y claro está, por la propia Corte, darían paso a los cuestionamientos de varios colectivos afectados por la Ley de Seguridad Interior.

El punto de salida, lo marca la jurisprudencia del Pleno de la Corte que ahora se copia:

Época: Décima Época

Registro: 2007921

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: P./J. 50/2014 (10a.)

Página: 60

INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto -en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales-, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de

tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.

Contradicción de tesis 111/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de junio de 2014. Mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votó en contra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Es cierto que el interés legítimo, acorde a la mayoría de la Corte en 2014, no era tan abierto que pudiera identificarse con el interés genérico de la sociedad en

su conjunto, y que desde su perspectiva, no se podía tener al juicio de amparo como una acción popular. Hasta hace apenas cuatro años, seguía pesando demasiado la ortodoxia del amparo, esa que no lo desvincula de la defensa de intereses individuales, excluyentes. Bajo esa perspectiva, lógico era exigir tanto la expresión de un agravio diferenciado al resto de las demás personas integrantes de la sociedad, como que una eventual sentencia de amparo produjera la obtención de un beneficio determinado. Algo debía separar a la parte demandante del resto, por encontrarse en una situación jurídica identificable, surgida de una relación específica con el objeto de la pretensión que adujera, ya fuera por una circunstancia personal o una regulación sectorial o de grupo.

No obstante, casi al mismo tiempo que se emitía dicho criterio, tuvo que analizarse el cuestionamiento de normas generales, y de ello resultaron algunas tesis interesantes:

Época: Décima Época

Registro: 2006986

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 8, Julio de 2014, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 2a. LXVII/2014 (10a.)

Página: 403

INTERÉS LEGÍTIMO. CUANDO EN AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES SE ALEGUE SU AFECTACIÓN, ES NECESARIO EXAMINAR LA NATURALEZA DE AQUÉLLAS PARA IDENTIFICAR SI EXISTE AGRAVIO A LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO.

Acorde con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el interés legítimo individual o colectivo está condicionado a la afectación de la esfera jurídica del promovente, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De ahí que, aun cuando en un juicio de amparo contra normas generales se alegue que se afecta el interés legítimo y que se violan derechos reconocidos en la Constitución Federal, debe examinarse si se trata de normas heteroaplicativas o autoaplicativas, para identificar si se genera o no una afectación en la esfera jurídica del quejoso, sin que la vigencia de las normas, por sí sola, incida en su naturaleza, pues ésta depende del contenido particular de cada una, en el sentido de si las obligaciones de hacer o no hacer que establezcan requieren o no de un acto de aplicación para actualizar un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado, o bien surgen con la entrada en vigor de la norma, caso en el cual lo que debe quedar de manifiesto es que quien acude al juicio de amparo se encuentre en el supuesto normativo correspondiente.

Amparo en revisión 487/2013. Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear. 23 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Fran-

co González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

Amparo en revisión 26/2014. Sindicato Independiente de Trabajadores de Servicios en Operaciones Logísticas. 23 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 93/2014. Sindicato de Trabajadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 11 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Época: Décima Época

Registro: 2006963

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 8, Julio de 2014, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. CCLXXXI/2014 (10a.)

Página: 148

INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO.

Para determinar cuándo una norma general causa una afectación con su sola entrada en vigor y cuándo se requiere de un acto de aplicación, existe la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas en función de las posibilidades de afectación de una norma general. Desde la Novena Época, el criterio de clasificación de ambos tipos de normas gira alrededor del concepto de "individualización incondicionada", con el cual se ha entendido la norma autoaplicativa como la que trasciende directamente para afectar la esfera jurídica del quejoso, sin condicionarse a ningún acto. Si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa. Así, el criterio de individualización incondicionada es formal, esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, pues sin un concepto previo de agravio que tome como base, por ejemplo, al interés jurídico, interés legítimo o interés simple, dicho criterio clasificador no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación. Por tanto, dada su naturaleza formal, el criterio clasificador es adaptable a distintas concepciones de agravio. Así pues, en el contexto de aplicación

de las nuevas reglas reguladoras del juicio de amparo se preserva la clasificación de normas autoaplicativas y heteroaplicativas, para determinar la procedencia del juicio de amparo contra leyes, ya que dada su naturaleza formal, es suficiente desvincular el criterio rector -de individualización incondicionada- del concepto de interés jurídico y basarlo en el de interés legítimo. Un concepto de agravio más flexible, como el de interés legítimo, genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, ya que existen mayores posibilidades lógicas de que una ley genere afectación por su sola entrada en vigor, dado que sólo se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y, en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso. No obstante, si se adopta el estándar de interés jurídico que requiere la afectación a un derecho subjetivo y excluye el resto de afectaciones posibles, ello lógicamente generaría una ampliación del ámbito de las leyes heteroaplicativas, pues reduce las posibilidades de afectación directa de esas normas con su mera entrada en vigor y las condiciona a un acto de aplicación que afecte un derecho subjetivo del quejoso. De esta forma, los jueces de amparo deben aplicar el criterio clasificador para determinar la procedencia del juicio constitucional, siempre y cuando hayan precisado previamente si resulta aplicable la noción de interés legítimo o jurídico.

Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; el Ministro José Ramón Cossío Díaz formuló voto concurrente en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Época: Décima Época

Registro: 2006964

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 8, Julio de 2014, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. CCLXXXII/2014 (10a.)

Página: 149

LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO.

Tratándose de interés legítimo, se entenderá que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurran en forma incondicionada, esto es, sin necesidad de un acto de aplicación, lo que sucede cuando se constata la afectación individual o colectiva, calificada, ac-

tual, real y jurídicamente relevante de la parte quejosa con la mera entrada en vigor de la ley, es decir, una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico al quejoso. Conforme a esta definición de interés legítimo, los quejosos no deben ser destinatarios directos de la ley impugnada, sino que es suficiente que sean terceros que resientan una afectación incondicionada, pues se requiere un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley. Por tanto, las normas autoaplicativas, en el contexto del interés legítimo, sí requieren de una afectación personal, pero no directa, sino indirecta, la cual puede suceder en tres escenarios distintos: a) Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso -no destinatario de las obligaciones- en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante; b) Cuando la ley establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa; y/o c) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación jurídicamente relevante. En caso contrario, cuando se requiera un acto de aplicación para la consecución de alguno de estos escenarios de afectación, las normas serán heteroaplicativas.

Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; el Ministro José Ramón Cossío Díaz formuló voto concurrente en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Al momento en que la Corte se enfrenta a casos en los que se cuestionan leyes que se estiman autoaplicativas, se da cuenta que bajo la lógica del interés legítimo, no se puede exigir que sus disposiciones les impacten directamente a las personas que buscan el amparo, sino que, en sus propias palabras, “es suficiente que sean terceros que resientan una afectación incondicionada”. Por supuesto, se postula la necesaria presencia de una afectación personal, pero al menos se asume que esta afectación puede ser indirecta. Y así resultan tres supuestos: (i) si la norma obliga a que alguien más –no se aclara si autoridad o particular–, impacte a las personas quejosas, por su acción o por su omisión; (ii) si la norma

aplica a alguien más –autoridad o particular–, pero en todo caso algunos efectos de esa situación los resienten las personas quejas por su posición especial; o (iii) si el contenido de la norma les afecta inmediatamente.

La Primera Sala, en el amparo en revisión 152/2013, no solamente dejó precedente de lo anterior, sino que avaló un camino para impugnar normas estigmatizantes que conllevan discriminación, con lo que se podía ver todo el potencial del interés legítimo.

Época: Décima Época

Registro: 2006960

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 8, Julio de 2014, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. CCLXXXIV/2014 (10a.)

Página: 144

ESTIGMATIZACIÓN LEGAL. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO PARA COMBATIR LA PARTE VALORATIVA DE UNA LEY Y EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN.

Para efectos de la procedencia del juicio de amparo contra leyes, los jueces de amparo deben tener por acreditado inicialmente el interés legítimo de los quejosos cuando impugnen la parte valorativa de la norma por estigmatización si se reúnen los siguientes requisitos: a) Se combata una norma de la cual se extraiga un mensaje perceptible objetivamente -explícito e implícito- del que se alegue exista un juicio de valor negativo o estigmatizador, mediante la indicación de los elementos de contexto de los símbolos utilizados, la voluntad del legislador, la historia de discriminación, etcétera, que permitan afirmar al quejoso que dicho mensaje es extraíble de la norma, b) Se alegue que ese mensaje negativo utilice un criterio de clasificación sospechoso, en términos del artículo 1o. constitucional, del cual el quejoso sea destinatario por pertenecer al grupo identificado por alguno de esos elementos -origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas-; y, c) Finalmente, se debe acreditar que el quejoso guarda una relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, sobre el cual se espera la proyección del mensaje. La comprobación del interés legítimo por esta especial afectación se demuestra, pues en caso de obtener el amparo, los quejosos obtendrían un beneficio jurídico consistente en la supresión del mensaje alegado de ser discriminatorio, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad, la que haría cesar el mensaje que les genera perjuicio. Demostrado el interés legítimo, será materia del fondo del asunto, en caso de no existir otro motivo de improcedencia, determinar si la ley efectivamente discrimina.

mina o no a una persona o grupo de personas. En estos casos, debe estimarse que la afectación generada por la norma es autoaplicativa, por lo que no es requisito exigir a los quejosos acreditar un acto de aplicación en su contra, puesto que la mera existencia de esa ley es el acto de afectación y no puede someterse a una persona ya afectada por la existencia de una legislación a la indignidad de serle negado el acceso a la justicia para que se pueda cuestionar la validez de la norma. Esta peculiaridad conduce a que el plazo para la interposición de un amparo no pueda computarse a partir de un momento concreto, pues el agravio subsiste de forma continuada mientras persiste la proyección del mensaje tachado de discriminatorio. Por tanto, se trata de una violación permanente.

Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; el Ministro José Ramón Cossío Díaz formuló voto concurrente en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Época: Décima Época

Registro: 2006962

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 8, Julio de 2014, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.)

Página: 146

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. PERMITE IMPUGNAR LA PARTE VALORATIVA DE LAS NORMAS JURÍDICAS SIN NECESIDAD DE UN ACTO DE APLICACIÓN, CUANDO AQUÉLLAS RESULTEN ESTIGMATIZADORAS.

Los significados son transmitidos en las acciones llevadas por las personas, al ser producto de una voluntad, de lo que no se exceptúa el Estado, como persona artificial representada en el ordenamiento jurídico. Así, las leyes no sólo regulan conductas, sino que también transmiten mensajes que dan coherencia a los contenidos normativos que establecen, ya que no regulan la conducta humana en un vacío de neutralidad, sino que lo hacen para transmitir una evaluación oficial sobre un estado de cosas, un juicio democrático sobre una cuestión de interés general. En este sentido, las leyes no sólo contienen una parte dispositiva, sino también una valorativa. Esta última es el producto de ciertas tesis sobre las que concurren las mayorías legislativas. Lo anterior es especialmente relevante considerar cuando se trata de estereotipos, pues la percepción social que hace sobrevivir un prejuicio contra un sector discriminado se sustenta en una compleja red

de leyes y normas que regulan los intercambios de las personas para promocionar el rechazo a estos grupos, cuyo efecto es preservar un determinado mensaje oficial en la sociedad independientemente de la eficacia de determinados contenidos dispositivos de esa legislación. Luego, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo vulnerable, sino también mediante aquellas normas que promocionan y ayudan a construir un significado social de exclusión o degradación, que si bien pueden no tener a los miembros de cierto grupo vulnerable como destinatarios, los efectos de su aplicación mediante la regulación de la conducta de terceros sí les genera un daño de estigmatización por discriminación. Así, esta Primera Sala estima que junto a la afectación material o tradicional que puede generar la parte dispositiva de una norma, puede existir una afectación inmaterial que produce el mensaje transmitido por la norma, es decir, por su parte valorativa. En otras palabras, el estigma por discriminación puede ser una afectación expresiva generada directamente por una norma, la cual comúnmente se traduce en una serie de eventuales afectaciones materiales secundarias, con motivo de la puesta en práctica del contenido prescrito por la norma, como es la exclusión de beneficios o distribución inequitativa de cargas. Sin embargo, lo relevante es que independientemente de las partes heteroaplicativas que contenga la norma, si existe una afectación de estigmatización por discriminación generada directamente en su parte valorativa, se debe reconocer interés legítimo para impugnarla, sin esperar el acto de aplicación. Cabe precisar que este tipo de afectación no diluye el concepto de interés legítimo en interés simple, pues no puede considerarse como un estigma la afectación ideológica que produce una ley en ciertos miembros de la población en general, ni permite hacer pasar como interés legítimo la mera percepción dañina subjetiva del quejoso, es decir, la disidencia u oposición a la norma. La afectación por estigmatización es una afectación concreta y distinguible de la mera oposición o disidencia ideológica a una ley, generable por un mensaje tachado de discriminatorio por la utilización de una de las categorías sospechosas establecidas en el artículo 1o. constitucional, del cual el quejoso es destinatario por ser miembro de uno de los grupos vulnerables identificados mediante una de esas categorías. Así, la estigmatización por discriminación no sólo depende de las impresiones subjetivas del quejoso, sino de una evaluación impersonal y objetiva del juzgador, lo que se determina mediante la derivación de entendimientos colectivos compartidos, el contexto social en que se desenvuelve y la historia de los símbolos utilizados.

Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; el Ministro José Ramón Cossío Díaz formuló voto concurrente en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Poco tiempo después de que se dictaron los anteriores precedentes, la Primera Sala conoció de otro caso en el que terminó por no reconocer suficiente interés para acudir al amparo, pero de ello quedó el siguiente criterio que parecía bastante esperanzador:

Época: Décima Época

Registro: 2009201

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. CLXXXIV/2015 (10a.)

Página: 448

INTERÉS LEGÍTIMO. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AFECTACIÓN ALEGADA, DE RESULTAR EXISTENTE, SE EXTIENDA A LA POBLACIÓN EN GENERAL.

Cuando una persona acude al juicio de amparo y alega una afectación jurídica provocada por un acto de autoridad que, en todo caso, es resentida por toda la población en general -y no se involucre un derecho colectivo-, no puede dar lugar al nacimiento de un interés legítimo, por la imposibilidad lógica de identificar un agravio cualificado que surja de una especial situación del quejoso frente al orden jurídico. Por virtud del principio democrático, contenido en el artículo 40 constitucional y del principio de división de poderes, contenido en el artículo 49, debe concluirse que son los órganos democráticos los que deben resolver las inconformidades que son igualmente resentidas por toda la población.

Amparo en revisión 216/2014. Luis Manuel Pérez de Acha y otros. 5 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Contrario a lo que el título de la tesis recién transcrita puede indicar, lo que importa que no pase inadvertido es que aunque se afirme que no se tiene interés legítimo cuando se plantea como afectación una que de ser cierta, la padece toda la población; ello es posible superarlo siempre que esté involucrado un derecho colectivo. En otras palabras, cabe la posibilidad de que se reconozca interés legítimo colectivo al actuar en defensa de un derecho colectivo cuya titularidad pueda adscribirse a toda la población.

Para 2015, la Primera Sala resolvió dos asuntos más que permitieron seguir pensando en una ampliación del espectro de protección del juicio de amparo. En el primero reconoció que una asociación civil tenía interés legítimo para defender derechos colectivos vinculados con su objeto social. Mientras que en el segundo, abrió paso a que un gremio de personas, en el caso concreto, periodistas, con-

taran con interés legítimo sectorial para cuestionar normas penales que inhiben sus labores cotidianas.

Época: Décima Época

Registro: 2009195

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. CLXVII/2015 (10a.)

Página: 442

INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

De conformidad con lo que estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de título y subtítulo: “INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”, para la procedencia del juicio de amparo debe tomarse en cuenta la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, la cual no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, sino de la aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, por medio del cual pueda reclamar a los poderes públicos que actúen acorde con el ordenamiento; de ahí que con la concesión del amparo debe lograrse un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, como resultado inmediato de la resolución que, en su caso, llegue a dictarse. Así, tratándose del interés legítimo de asociaciones civiles en defensa de derechos colectivos, el juzgador debe realizar un estudio integral de la naturaleza del derecho, el objeto social de la asociación y la afectación que se alega. Por tanto, cuando una persona jurídica alega la transgresión del derecho a la educación por parte de las autoridades estatales, no procede sobreseer en el juicio por considerar exclusivamente que los reclamos tienen por efecto salvaguardar la constitucionalidad y la legalidad del ordenamiento, sino que es necesario analizar la pretensión aducida a la luz del derecho cuestionado, para determinar la forma en la que dicho reclamo trasciende a la esfera jurídica de la quejosa, en virtud de que el amparo tendrá por objeto reparar la violación a su esfera jurídica.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo

Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época

Registro: 2010971

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. XXXII/2016 (10a.)

Página: 679

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA.

Esta Primera Sala ha determinado que, de manera excepcional, pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico normas generales heteroaplicativas, identificables así por su estructura normativa interna, que no obstante, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas. El primero de este tipo de normas corresponde al de aquellas que son estigmatizadoras, es decir, aquellas que con independencia de que establezcan contenidos condicionados a un acto de aplicación, terminan por proyectar un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos, que resienten una afectación generada por la parte valorativa de la norma, al incluir criterios vedados por el artículo 1o. constitucional. Un segundo tipo de normas en este supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiéndose que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible. La afectación que producen este segundo tipo de normas no es generada por su parte valorativa, sino por sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aún de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público, especialmente cuando se refieran al discurso político o a quienes se dedican a informar. Ante este segundo tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública.

Amparo en revisión 492/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo

Gutiérrez Ortiz Mena. *Disidentes*: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Época: Décima Época

Registro: 2010972

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. XXXIII/2016 (10a.)

Página: 680

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PERIODISTAS CUENTAN CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO, SIN ACTO DE APLICACIÓN PREVIO, EL ARTÍCULO 398 BIS, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, POR SU POTENCIAL DE AFECTACIÓN EN LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA.

El artículo citado impone a las personas en general una obligación de abstención (no hacer), consistente en no obtener ni proporcionar información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas, con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero. Ahora bien, cuando un periodista acuda al amparo, debe considerarse que la obligación que impone la norma constituye una razón para la acción que resulta protegida jurídicamente, por lo que es perentoria y, luego, debe ser suficiente para que el sujeto excluya cualquier otra consideración de oportunidad para actuar en sentido contrario a la obligación de abstención impuesta por la norma impugnada. Así, la parte quejosa acredita la afectación suficiente exigida por el concepto de interés legítimo con el seguimiento de la obligación primaria impuesta por la norma impugnada, pues se ostenta como periodista, por lo que forma parte de un gremio cuya actividad principal es justamente la realización de las actividades que se encuentran excluidas mediante una obligación de no hacer: obtener y proporcionar información; además, el seguimiento de la obligación primaria lo lleva a considerarla como una razón para la acción que, de tenerla como una razón perentoria y autónoma para guiar su conducta, lo llevaría a ver frustrado un beneficio: el ejercicio robusto y desinhibido de su actividad como periodista. Esta afectación debe considerarse calificada por un contexto adicional que torna su afectación en objetiva, concreta y real, a saber: que la información respecto de la cual se impone la obligación de abstención, por sus características propias, la torna de interés público, ya que se trata de información relacionada, en general, con temas de seguridad pública y el eficiente funcionamiento de las instituciones encargadas de su cuidado. Así, el planteamiento del

quejoso no es un ejercicio hipotético, sino que constituye una afectación real en su ámbito profesional. En efecto, esta Primera Sala considera que la labor realizada por los profesionales de la información consiste, precisamente, en buscar y difundir información de interés público. La existencia de una norma que penalice ab initio la búsqueda de información puede constituir un efecto amedrentador (tener un chilling effect) en dicho profesional. No obstante, al tenerse por acreditado el interés legítimo del quejoso para combatir el precepto impugnado, no implica prejuzgar sobre su validez constitucional, pues será en el fondo donde se determinará si esa afectación en sentido amplio resulta ajustada a la Constitución o no.

Amparo en revisión 492/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Época: Décima Época

Registro: 2010970

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. XXXI/2016 (10a.)

Página: 678

INTERÉS LEGÍTIMO EN AMPARO CONTRA LEYES PENALES. SE ACTUALIZA ANTE NORMAS CUYA MERA EXISTENCIA GENERA UN EFECTO DISUASIVO EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Aunque las normas penales, que tipifican conductas ilícitas, pueden contener obligaciones de hacer o no hacer condicionadas a un acto de aplicación y, por tanto, en su estructura normativa resultar heteroaplicativas, lo relevante, desde la perspectiva del interés legítimo, es determinar si generan una afectación especial, que corra de manera paralela, afectando al quejoso de manera individual o colectiva, calificada, actual y de una forma relevante jurídicamente. Ahora bien, la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información no sólo protegen un espacio de autonomía personal de los individuos, sino también garantizan un espacio público de deliberación política. De lo que se sigue que las normas penales pueden resultar autoaplicativas por su afectación directa, cuando se alegue que esas normas obstaculicen, impidan o estorben el acceso a dicho espacio. Ello exige de los jueces apreciar las posibilidades de afectación del precepto impugnado en las condiciones de desenvolvimiento de la persona en el espacio público de deliberación, especialmente cuando el tipo de

discurso afectable por la norma es de naturaleza política y cuando quien acude al juicio es una persona que se dedica a difundir dicha información a la sociedad. Por tanto, aquí no es relevante determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de las consecuencias punitivas exigidas como respuesta de reproche a su conducta, esto es, si el quejoso ha actualizado la hipótesis normativa que activa el aparato punitivo del Estado a través de sus facultades persecutorias y judiciales, lo que implicaría asignar el énfasis al contenido heteroaplicativo de la norma. Un caso paradigmático es el de un periodista, a quien se debe reconocer interés legítimo para impugnar normas que alegue impidan, obstaculicen o impongan requisitos de entrada al espacio público para participar en el debate público, independientemente si acredita un acto de aplicación. En suma, si el quejoso se duele de la imposibilidad del ejercicio desinhibido del ejercicio de deliberación pública, el juez de amparo debe verificar si, prima facie, se genera un efecto obstaculizador de participación en la deliberación pública que permita tener por acreditado el interés legítimo.

Amparo en revisión 492/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Época: Décima Época

Registro: 2010973

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. XXX/2016 (10a.)

Página: 682

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.
TIPOS DE AFECTACIÓN RESENTIBLE A CAUSA DE NORMAS PENALES.**

Los artículos 6o., 7o., 39 y 40 constitucionales guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delinean una estructura jurídica apta para lograr el autogobierno democrático. Por un lado, los artículos 6o. y 7o. constitucionales reconocen los derechos de las personas a expresarse y acceder a la información, sin los cuales no sería posible una ciudadanía política y, por otro lado, los artículos 39 y 40 constitucionales establecen que la forma de gobierno es democrática y representativa. Así, los referidos derechos no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también garantizan un espacio público de deliberación política. Mientras existan mejores condiciones para el ejercicio desinhibido de tales

libertades, habrá mejores condiciones de ejercicio de los derechos políticos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa. Por tanto, una persona puede resentir afectación en dichos derechos tanto en la dimensión individual como en la colectiva y los jueces constitucionales deben ser sensibles a considerar qué tipo de afectación alegan en un juicio de amparo. Si se trata de una afectación que trasciende exclusivamente el ámbito de autonomía personal, la pregunta relevante a responder es: ¿La norma combatida impide de alguna manera el ejercicio de la autonomía personal del quejoso? En caso de tratarse de una alegada afectación a la dimensión colectiva, la pregunta relevante a contestar sería: ¿La norma impugnada obstaculiza, impide o estorba de alguna manera al quejoso para ingresar o participar en el espacio de la deliberación pública? En este segundo aspecto, los jueces constitucionales deben considerar que las personas acuden al juicio de amparo a exigir la protección contra una amenaza diferenciada, la que debe obligar a dichos jueces a trascender el ámbito analítico estrictamente personal de afectación y observar las posibilidades de afectación del precepto impugnado en las posibilidades de desenvolvimiento de la persona que acude al juicio de amparo en el espacio público de deliberación. Ello debe considerarse de una manera muy cuidadosa y especial tratándose de normas que blinden la crítica de información de interés público, pues el interés legítimo, en este contexto, debe servir a las personas -y más aún a quienes desempeñan una función de informar- para poder acceder al control constitucional cuando estimen que no les asisten esas posibilidades de acceso y participación en el escrutinio público.

Amparo en revisión 492/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Casi dos años después, a inicios de 2017, la Primera Sala abonaría esta línea jurisprudencial en relación con la justiciabilidad de los derechos sociales, al resolver el amparo en revisión 566/2015. De ese precedente importa compartir la tesis siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2015235

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: 1a. CXLVI/2017 (10a.)

Página: 490

DERECHO DE ACCESO A BIENES Y SERVICIOS CULTURALES. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO, PARA ALEGAR SU VIOLACIÓN.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que para que exista interés legítimo se requiere: (i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; (ii) que el acto reclamado produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; (iii) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; (iv) que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y, (v) que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

Amparo en revisión 566/2015. Miguel Ángel Arce Montiel y otros. 15 de febrero de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

El último escalón de esta trayectoria, lo daría la Primera Sala a finales de 2017, con la resolución del amparo en revisión 1359/2015. Este asunto por sí solo merece un estudio aparte, pues deja varias lecciones en torno al desarrollo progresivo del juicio de amparo, pero como se ha dicho, eso es material para otro Cuaderno de esta Serie. Para efectos del recuento que únicamente ha quedado esbozado en esta sección, lo que trasciende es la reiteración de que las asociaciones civiles cuentan con interés legítimo suficiente para presentar un amparo, incluso frente a omisiones legislativas⁴.

Sobre el camino transitado con la anterior línea jurisprudencial, era de esperarse que los juzgados de amparo de primera instancia permitieran el cuestionamiento de la Ley de Seguridad Interior.

Así las cosas, sobre el camino transitado con la anterior línea jurisprudencial, era de esperarse que los juzgados de amparo de primera instancia permitieran el cuestionamiento de la Ley de Seguridad Interior. Por lo que se alcanza a saber, no ha sido así en todos los casos. De ello seguirán recursos de revisión que tendrían que llegar al conocimiento de la Suprema Corte y se verá entonces si la Primera Sala es consecuente con sus precedentes, así como lo que tenga que aportar la Segunda Sala.

B. Sobre temas de fondo

Improcedencias aparte, es un hecho que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá que hacerse cargo de los cuestionamientos de fondo que tiene sobre su mesa respecto de la Ley de Seguridad Interior. Para ello, un último obstáculo

⁴ Este caso es paradigmático por muchas razones, pero en torno a las posibilidades de desarrollar al juicio de amparo para que esté a la altura de lo que exige el derecho a un recurso judicial efectivo, destacan dos: que cambió la postura tradicional de improcedencia ante las omisiones legislativas; y que consolidó una línea jurisprudencial de apertura del principio de relatividad de las sentencias

Las controversias planteadas podrían no estudiarse por lo que corresponda a conceptos de invalidez que no se enfoquen en las afectaciones a la división de poderes, el federalismo o la garantía de autonomía de sus promoventes del lado de las acciones de inconstitucionalidad existe el riesgo de que se quiera consolidar promoventes.

Del lado de las acciones de inconstitucionalidad existe el riesgo de que se quiera consolidar como precedente en la materia, que la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para presentar una acción de ese tipo, se encuentra condicionada a que haga valer violaciones a derechos humanos, por lo que no contará con aquella legitimación cuando el planteamiento de sus conceptos de invalidez involucre como tema el de una invasión de competencias, ni siquiera si ello se traduce indirectamente en violaciones a la legalidad y la seguridad.

se presenta so pretexto de las diferencias existentes entre los diversos objetos de tutela que se reconocen para cada medio de control constitucional. En el sinuoso laberinto para acceder a la justicia, salvar la última trampa pasa por evadir esta distinción. Así, las controversias planteadas podrían no estudiarse por lo que corresponda a conceptos de invalidez que no se enfoquen en las afectaciones a la división de poderes, el federalismo o la garantía de autonomía de sus promoventes. Y del lado de las acciones de inconstitucionalidad, pese a que siempre se había reconocido que ellas daban paso a un control abstracto, en relación con el cual la suplencia de la queja es inmensa, existe el riesgo de que se quiera consolidar un nefasto precedente de la Segunda Sala.

Se trata de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 104/2015, dictada el 16 de noviembre de 2016. En ella queda como precedente en la materia que la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para presentar una acción de ese tipo, se encuentra condicionada a que haga valer violaciones a derechos humanos, por lo que no contará con aquella legitimación cuando el planteamiento de sus conceptos de invalidez involucre como tema el de una invasión de competencias, ni siquiera si ello se traduce indirectamente en violaciones a la legalidad y la seguridad.

Dada la trascendencia del precedente, deben transcribirse los párrafos clave del fallo:

44. La fracción II del artículo 105 constitucional modula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General.

45. De esta forma, los partidos políticos sólo pueden impugnar normas electorales, la futura Fiscalía General normas de carácter penal y en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a normas generales que puedan vulnerar en acceso a la información pública o la protección de datos personales. En el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se otorga la legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad respecto de posibles violaciones a los derechos humanos.

46. La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se restringe a la materia específica que se señala el texto constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen a dicha materia.

47. Lo anterior se traduce en que los organismos constitucionales autónomos sólo pueden impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material o en su caso impugnen ciertas normas por violar sólo determinados contenidos constitucionales, sin que sea posible poder impugnar las mismas normas por posibles violaciones a otras partes del texto constitucional.

48. Sirve de apoyo a lo anterior lo resuelto por el Tribunal Pleno en el recurso de reclamación 340/2006, que dio nacimiento a la siguiente tesis:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal”⁵.

49. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte determinó que la existencia o no de violaciones a derechos humanos por parte de las normas que se impugnan en una acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es una cuestión que, por regla general, atañe al fondo del asunto y por ende debe ser analizado con posterioridad al

5 Se trata de la jurisprudencia P./J. 7/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, para mayo de 2007.

estudiarse los conceptos de invalidez que se planteen. Estos precedentes reconocen la existencia de supuestos en los cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede carecer de legitimación para impugnar una ley o tratado internacional.

50. En el caso concreto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tenemos que existe una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que se pretende impugnar, al señalar específicamente el texto constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no permitir la impugnación de invasiones a ámbitos de competencia de órdenes normativos u órganos del Estado.

51. A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le amplió la competencia para reclamar normas en acción de inconstitucionalidad, a efecto de que pueda defender de mejor manera las posibles violaciones a los derechos humanos por parte de órganos legislativos. Es decir, la legitimación de la Comisión en la acción de inconstitucionalidad se encuentra íntimamente relacionada con el correcto desarrollo de sus atribuciones como órgano constitucional garante de la protección de los derechos humanos.

52. Por tanto, la Comisión accionante no es un órgano encargado de vigilar en abstracto por la vigencia del orden constitucional y no puede interponer una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales distintas a las referidas anteriormente, tales como la invasión de esferas competenciales de órganos estatales u órdenes normativos.

53. En el caso concreto tenemos que la Comisión Nacional referida promovió la presente acción en contra de diversos artículos de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro, por una presunta invasión de esferas competenciales a la competencia federal exclusiva para legislar en materia migratoria establecida en el artículo 73, fracción XVI, a pesar de que carece de la legitimación necesaria para hacerlo.

54. Así, no resulta posible para la Comisión plantear conceptos de invalidez en los cuales se reclame la invasión del orden estatal en la materia de migración que corresponde solamente al orden federal, toda vez que se trata de consideraciones que escapan al espectro de su legitimación en la acción de inconstitucionalidad.

55. No es óbice a lo anterior el hecho de que en los conceptos de invalidez se alegue que la falta de competencia de las autoridades estatales para legislar en la materia migratoria genera otras violaciones constitucionales de forma indirecta, como la falta de seguridad jurídica, la posibilidad de actuación de autoridades incompetentes y la violación al principio de legalidad, todas en perjuicio de los menores migrantes y sus derechos protegidos en el artículo 4º constitucional,

puesto que éstas son meras consecuencias que derivan directamente de la invasión competencial que se alega.

Un análisis veloz de los precedentes invocados por la Segunda Sala en esta sentencia, revela la interpretación regresiva que de ellos se ha realizado. Primero, porque la jurisprudencia del Pleno de la Corte 7/2007 lo que distingue es el ámbito espacial de las normas generales cuestionadas, que nada tiene que ver con el condicionamiento de los conceptos de invalidez empleados para argumentar su invalidez. Segundo, porque la acción de inconstitucionalidad 22/2009 lo que hizo posible fue plantear al menos violaciones indirectas a la Constitución a través del derecho a la legalidad, en una época anterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, cuando el contraste directo de normas generales con tratados internacionales encontraba resistencias –véase la jurisprudencia P./J. 31/2011 que resultó de aquélla–. Y tercero, en la acción 49/2009 en la cual se combatía un precepto legal que permitía a la Procuraduría General de la República negarse a entregar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de hecho quedaron descartados como alegatos de improcedencia: uno en torno a que debía entenderse que tal disposición legal regulaba la relación entre dos autoridades, pero no afectaba directamente a persona alguna, y otro que resaltaba que los conceptos de invalidez formulados debían reducirse a los contenidos de la parte dogmática de la Constitución.

Siendo así, ninguno de dichos precedentes reconocen la existencia de supuestos en los cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede carecer de legitimación para impugnar una ley o tratado internacional a partir de limitar los conceptos de invalidez que emplea. Por ello, sorprende la grosera manipulación que de ellos se hace en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 104/2015. Por ese motivo, pero sobre todo por respeto al funcionamiento efectivo de nuestro sistema de medios de control de la regularidad constitucional, y porque no es posible restringir lo que se cuestiona en un medio de control abstracto, tal precedente de la Segunda Sala tiene que someterse a una renovación. La impugnación de la Ley de Seguridad Interior brinda el escenario perfecto para llevarla a cabo, no obstante que la Comisión Nacional aceptó condicionar sus conceptos de invalidez y ajustarlos a la baja por esa resolución.

Se sostiene esa idea, dada la amplitud de la suplencia de la queja en las acciones de inconstitucionalidad, por lo que se pueden aprovechar algunas frases de la demanda de acción de la Comisión, para de ahí entrar al tema de la violación al sistema nacional de asignación y distribución de competencias, previa desautorización de esa sentencia.

Desautorización o abandono expreso del precedente de la acción 104/2015, que adquiere todavía mayor prioridad en razón de que ha comenzado a formarse una inercia en la Corte que podría terminar por convertir en dogma lo que en ella quedó establecido –más o menos como se ha denunciado sobre el alcance del inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional–. Se advierte ello por causa de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 42/2013, fallada el 29 de junio de 2017, en la que sin mayor precaución se alude a los contenidos de la acción 104/2015 y se usan de apoyo. Un suceso del todo preocupante porque el proyecto elaborado por el Ministro Laynez contó con respaldo unánime del Pleno, descontada la ausencia del Ministro Gutiérrez.

16. *TERCERO.-Legitimación. A efecto de analizar si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación procesal para iniciar esta acción de inconstitucionalidad debe atenderse a lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual se advierte que dicho organismo podrá promoverla para impugnar leyes federales, estatales y del Distrito Federal -hoy Ciudad de México- así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en el propio Texto Fundamental y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.*

17. *De dicho numeral fundamental se advierte entonces que la legitimación de dicha Comisión Nacional para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales como es el caso, está circunscrita a que tales ordenamientos “vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte”, lo cual es acorde con la función primordial que tiene encomendada dicho organismo.*

18. *Al respecto, debe señalarse que este Tribunal Pleno, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, estableció que basta con que la citada comisión aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésta es una cuestión que atañe al fondo del asunto; sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso, está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales, pues de no ser así -como pudiera ser el caso en que se alegara una invasión de ámbitos competenciales, desvinculada de la protección a derechos humanos-, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dicha comisión tiene una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el Texto Constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.*

19. *En la especie, como se advierte a partir de una revisión del escrito inicial, así como de la síntesis visible en el resultando segundo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos efectivamente formuló conceptos de invalidez donde sostuvo que los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso, ambas de Sinaloa violan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente lo dispuesto en los artículos 1o. y 102, apartado B. Entre otras cuestiones, se aduce centralmente que se violan derechos fundamentales del procedimiento establecido para obtener la comparecencia ante la Legislatura Local de los fun-*

cionarios públicos que no acepten o se nieguen a cumplir con una recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, privan de efectividad a la citada garantía no jurisdiccional en detrimento de las víctimas de violaciones a derechos humanos en el Estado de Sinaloa.

20. A partir de estos planteamientos centrales, se evidencia que la parte accionante expone los motivos por los cuales considera que los artículos que impugna violan diversos derechos fundamentales; por tanto, tiene legitimación para promover el presente medio de defensa constitucional, en términos de lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Enseguida una síntesis de los conceptos de invalidez que se argumentan en las acciones legales contra la Ley de Seguridad Interior.

Todo lo cual conduce esta exposición a la síntesis de los conceptos de invalidez, o de violación, que se argumentan en las acciones legales ante la Ley de Seguridad Interior.

De la acción de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos destacan varias cosas. Lo primero es que en su planteamiento la alusión a fuentes de origen internacional es una constante; y de especial importancia es su recordatorio de las recomendaciones que múltiples instancias internacionales han hecho a México en cuanto a su política de seguridad y el empleo de las fuerzas armadas. En segundo lugar, esta acción cubre casi todos los aspectos de inconstitucionalidad con los que se cuestiona la Ley de Seguridad Interior –salvo la notable ausencia de un concepto de invalidez por violación al sistema nacional de competencias, por culpa del precedente de la acción 104/2015–. Y tercero, propone claramente la reinterpretación de los artículos 16, 21 y 129 constitucionales.

Seis conceptos de invalidez formula la Comisión. Se destaca la falta de competencia del Congreso para expedir la Ley de Seguridad Interior, incluso con una insinuación a que tal carencia se ve aumentada por la necesidad de contar en todo caso con una legislación concurrente en la materia. También se repara en la indeterminación de los supuestos normativos regulados en los artículos principales de esa Ley, que traen por consecuencia violaciones a la legalidad y a la seguridad jurídica, en tanto que no permiten anticipar las conductas de las autoridades, ni encausar o acotar su accionar, de modo que no resulte arbitrario, y menos sujetarlo a una revisión integral. Por supuesto, se argumenta sobre el rol excesivo confiado a los cuerpos militares, tanto por su involucramiento en responsabilidades de seguridad pública, como por usurpar funciones de las policías, así como por la subordinación en la que se coloca a las autoridades civiles frente a aquéllos. Asimismo, se añaden conceptos de invalidez que encaran ataques a derechos específicos: (i) la confrontación con las libertades para manifestarse; (ii) la restricción absoluta, anticipada y en abstracto que invierte la regla de publicidad de la información y el principio de máxima divulgación; (iii) el descuido acerca de la protección de los datos personales ante las acciones de inteligencia; y (iv) un tema que sólo aborda la Comisión Nacional, la violación al derecho a la consulta previa para personas y comunidades indígenas en una órbita con impacto significativo.

De la acción de inconstitucionalidad del Senado, llama la atención su denuncia inicial sobre la construcción de un Estado policíaco militar. También su intento para esbozar un concepto constitucional de seguridad interior –el cual expre-

samente no existe en nuestra Constitución—, a partir de la interpretación sistemática de sus artículos 29, 76 y 119. Por otro lado, resalta que a diferencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que acepta que la función de seguridad interior está encomendada al Ejecutivo federal como una de ejercicio no permanente, en la óptica del Senado aquel Poder siempre requerirá del concurso de los otros dos en este campo. Y todo ello sin dejar de compartir que el Congreso carece de facultades expresas para legislar en torno a la seguridad interior y que hay una invasión en la materia de seguridad pública.

Trece son sus conceptos de invalidez. Ausencia de facultades del Congreso, de entrada. Violación al sistema federal de distribución de competencias y a la seguridad jurídica, porque aunque la Suprema Corte entienda que aquél sí tiene competencia para legislar en materia de seguridad interior, lo que resulta manifiesto es que no existe una disposición de habilitación expresa en el texto constitucional para emitir una Ley General de Coordinación en un tema en el que ni siquiera hay facultades concurrentes. Contravención al mecanismo de la garantía federal instituida en el artículo 119 constitucional. Y para completar esta apretada síntesis, más allá de los conceptos que van cuestionando una a una cada disposición de la Ley de Seguridad Interior, destaca el último de ellos, en el que se plantea la tensión de ese ordenamiento con el modelo constitucional de democracia que se deriva de la Constitución General de la República.

Así se hubieren presentado solamente estas dos acciones para impugnar la Ley de Seguridad Interior, una Corte que se asuma abierta y consistentemente como garante de los derechos humanos, ya tendría material de sobra para hacer un estudio integral sobre la constitucionalidad y convencionalidad de aquel ordenamiento. Por ejemplo, incluso si el precedente que condiciona el estudio de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional a temas que no sean de invasión de competencias se reiterara, no habría excusa para no afrontar esa línea argumentativa, porque ella la ha propuesto el Senado. O bien, incluso si se ignorara por completo el posicionamiento político de la acción de este último, de cualquier manera la Corte tendría que decidir si de nuestra Constitución se puede configurar un modelo de democracia que sirva de parámetro de regularidad constitucional, con la finalidad de definir si la política de seguridad debe centrarse en el bienestar de la gente y no en la permanencia del gobierno o el Estado.

De todos modos, esas dos nos fueron las únicas acciones. La Cámara Baja del Congreso planteó veintidós conceptos de invalidez —al menos en la versión que se encontró en el sitio <http://www.prd.org.mx/documentos/Accion-Inconstitucionalidad-Ley-Seguridad-Interior.pdf>—. Con el debido cuidado en razón del grado de autenticidad del documento consultado, vale la pena realizar algunos comentarios en torno a él. Primero, es de notarse que quienes promovieron esta acción no tienen un posicionamiento tan fuerte sobre el tema de que el Congreso carezca de facultades para legislar en la materia, porque entienden que está abierto a la interpretación de la Corte que cuando menos se cuente con facultades implícitas. En el mismo tono, a diferencia de las dos acciones previas, en ésta tampoco se enfatiza una negativa para que la seguridad interior pueda ser parte de la seguridad nacional, sino que se acepta como una vertiente de la misma.

Por otro lado, en esta acción se atina a cuestionar de forma destacable la previsión del artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior que asume que esa es una función de Estado. El razonamiento es simple pero contundente: si así sucede,

falta en la regulación la participación equilibrada de los otros dos Poderes, a la par que existe una omisión legislativa relativa al ejercicio de una competencia obligatoria, por lo que corresponde al establecimiento de la Guardia Nacional, porque a ella le toca velar por tal seguridad.

En cuanto a violaciones más específicas, es muy valiosa la pregunta sobre el uso legítimo de la fuerza que la Ley de Seguridad Interior permite, nada menos que contra actos de resistencia. También la pregunta por los controles que deberían existir en torno a las acciones de inteligencia, ya que además de la recolección de la información, no debe quedar descuidado su procesamiento, su diseminación y su explotación; contexto en el cual exhibe que ni está regulada la transferencia de bases de datos obtenidas, ni menos se ordena notificar a toda persona de la que se analizan sus datos. E igualmente el argumento de que la sola amenaza de ordenar presencia militar en las manifestaciones detona una restricción indirecta a los varios derechos detrás de ellas.

Respecto de esta acción, también destacan dos conceptos de invalidez adicionales: el décimo noveno que combate varias disposiciones de la Ley de Seguridad Interior que establecen facultades concurrentes entre los diversos órdenes de gobierno, así como obligaciones para Estados y Municipios, sin disposición constitucional que faculte al Congreso para hacerlo, por lo que se actualiza una invasión de esferas competenciales.

Y antes de eso, el décimo, en el cual se plantea la violación al artículo 21 de la Constitución. Aleccionador en muchos sentidos, de inicio, dado el repaso de los antecedentes de las reformas constitucionales a los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89, fracción VI, que dan muestras de que la seguridad nacional sí abarca la interna, pero que a la par ilustra que siempre quedó propuesto un sistema de seguridad concurrente y, más todavía, que las fuerzas armadas no deben involucrarse en la seguridad pública. Pero sobre todo, por el planteamiento de invalidez formulado: aunque la seguridad nacional pueda ser interior y exterior, lo que la Ley impugnada pretende es dar a la seguridad interior una dimensión comparada a la seguridad pública, relegando a las autoridades civiles. Cuestión que para ser contestada, demanda de la Corte la atención del espíritu de las reformas constitucionales sobre aquel trío de artículos mencionados.

De la acción de inconstitucionalidad del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el dato obvio es que se enfoca en la defensa de los derechos que tutela, y en esa línea, cuestiona los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior. En su argumentación como órgano especializado apunta a una de las claves del asunto: no se puede caracterizar toda la información generada por la aplicación de ese ordenamiento como de seguridad nacional, porque lo que esa maniobra legal en realidad conlleva, al equiparar en esta materia la seguridad interior con la nacional, es establecer un supuesto de restricción o límite adicional para el derecho de acceso a la información, que no se encuentra previsto en la Constitución, que no atiende la naturaleza de la misma, y que se aparta de los mandatos de máxima publicidad y temporalidad de las reservas que condicionan el acceso a la información.

Por el lado de la protección de los datos personales, la invalidez del artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior descansa en que no precisa qué información se puede proporcionar, ni a qué autoridades; escenario en el que de nueva cuenta

es visible que se busca expandir una limitación al derecho en juego prevista en la Constitución, hasta su máxima expresión, más allá de todo criterio de razonabilidad; con la consecuente merma en la autonomía constitucional confiada al Instituto Nacional de Transparencia.

Una peculiaridad de esta acción es que en ella no se tiene problema en admitir que el Congreso sí tiene facultades implícitas para expedir la Ley de Seguridad Interior, pero a partir de eso, hace una crítica aguda a la lógica detrás de la confusión entre seguridad nacional e interior. Otro rasgo destacable es que se argumenta la primacía de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto de las leyes de Seguridad Nacional y Seguridad Interior, que únicamente son leyes federales. Además, también resalta el planteamiento de que la reforma constitucional de febrero de 2014 en materia de transparencia debe tomarse como el estado más avanzado en la materia y, de esa manera, entender que si por un lado la Ley de Seguridad Nacional debió armonizarse con ella, de plano la Ley de Seguridad Interior adolece de regresividad, ya que la seguridad nacional no puede ser más que una limitación temporal no absoluta.

Por último, de entre los ocho conceptos de invalidez que conforman esta acción del Instituto Nacional, se puede encontrar una combinación de argumentos en defensa de los derechos humanos involucrados, en equilibrio con otra línea argumentativa que resalta la afectación a su autonomía constitucional y funciones especializadas. Como ejemplo de la segunda, el tercer concepto de invalidez razona que la conversión de la información generada por la aplicación de aquella Ley en tema de seguridad nacional, merma la definitividad de las resoluciones del órgano garante, pues da puerta abierta a la interposición de recursos de revisión en materia de seguridad nacional ante la Corte. Similar enfoque tienen los conceptos quinto y parte del sexto, en los que se contrasta el artículo 31 con la autonomía del Instituto y sus facultades en torno a la protección de datos personales, llegando a manifestar que de secundarse su constitucionalidad, se le transformaría en una instancia generadora de información de seguridad nacional.

Habrà que esperar que el Pleno de la Suprema Corte no desestime esta segunda línea de conceptos de invalidez, a la luz del razonamiento con el cual se ha restringido el objeto de tutela de las acciones de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sería una paradoja para el funcionamiento efectivo de nuestro sistema de medios de control de la regularidad constitucional, que se terminara fallando que tanto esa Comisión como aquel Instituto nacionales, lo que debieron hacer es promover también sus propias controversias constitucionales –con apoyo en el inciso I) revisado–, para en ellas plantear la defensa de su autonomía constitucional.

Finalmente, de todos los recursos legales ya admitidos en la Corte, resta hacer algún comentario sobre las controversias constitucionales presentadas por los órdenes de gobierno locales. Primero que todo, que el único Estado que optó por esta vía fue Chihuahua. Segundo, que hasta el cierre de este trabajo, varias de las controversias constitucionales promovidas por los Municipios todavía no se habían admitido⁶. Y tres, que la única demanda a la que se tuvo acceso, la

6 Se localizaron 13 controversias de Municipios, uno de Chihuahua, tres del Estado de México, dos de Michoacán, cuatro de Puebla y tres de Yucatán. Llama la atención el poco número de demandas.

del Municipio de San Pedro Cholula, en Puebla, que ha originado la controversia constitucional 4/2018, hace descansar su defensa en la afectación a la autonomía municipal, con cuatro conceptos de invalidez no muy claros, en los que se leen como argumentos: (i) la intromisión con el servicio de seguridad pública prestado por esta autoridad; (ii) la violación a la hacienda municipal provocada por lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la Ley de Seguridad Interior; (iii) lo innecesario de este ordenamiento al contar ya con la Ley de Seguridad Nacional; (iv) la incompetencia de las fuerzas armadas para actuar en seguridad pública, sin petición de las autoridades civiles; y (v) el rol de mando que se les otorga.

Se tiene que señalar que la suerte de los juicios de amparo en todo este asunto es muy probable que siga la de las acciones y controversias. Con todo, los amparos pueden ser determinantes por culpa de una notable ausencia en los argumentos de las acciones de inconstitucionalidad, en lo concerniente al tema de la violencia en contra de las mujeres.

Con no poca frustración se tiene que señalar que la suerte de los juicios de amparo en todo este asunto es muy probable que siga la de las acciones y controversias, sea porque se emita algún Acuerdo General que frene el dictado de sentencias hasta que la Corte se pronuncie, sea incluso porque atraído alguno que otro amparo por ese Alto Tribunal, se falle con los criterios que se hayan adoptado antes, al resolver aquéllas. Con todo, los amparos pueden ser determinantes en tres casos: porque basta una sola buena decisión de un tribunal de amparo para dar alguna protección a las quejas del caso de que se trate; o bien, en el supuesto de que al final sean conocidos por la Corte, si alguno de ellos obtiene una votación mayoritaria que hubiere resultado insuficiente para invalidar con efectos generales lo impugnado en las acciones y las controversias.

El tercer escenario en el que algún amparo será determinante, se actualiza por culpa de una notable ausencia en los argumentos de las acciones de inconstitucionalidad que tenían amplitud para plantear cualquier concepto de invalidez. Se trata del tema de la violencia en contra de las mujeres. En el discurso nadie se cansa de reiterar la importancia de erradicarla, pero en los hechos faltó una línea argumentativa especializada para plantear las violaciones diferenciadas que causa la Ley cuestionada. Para el momento en que se acabó de escribir este Cuaderno, alguna noticia se tuvo de un amparo presentado por un grupo de mujeres defensoras de derechos humanos. Si así fue, ese juicio y ese enfoque, serán determinantes y deberán de informar el debate.

Discusiones pendientes

Como se anunció desde el inicio, este Cuaderno tiene por objetivo hacer un pronóstico de escenarios posibles en la Suprema Corte de Justicia.

Pues bien, como se anunció desde el inicio, toda la información recopilada, analizada, sintetizada al máximo en este Cuaderno, tiene por objetivo hacer un pronóstico de escenarios posibles en la Suprema Corte de Justicia. ¿Cuál sería el caso de estudiar sus precedentes si no fuera para poder anticipar sus decisiones? Con la Constitución que tenemos, con su mandato para favorecer siempre la mayor protección de las personas, por más opinable que sea el Derecho, una Corte democrática y garantista debería ser consecuente en sus determinaciones. Debería ser una Corte que entienda que la exigencia de congruencia es lo mínimo elemental sobre su rendición de cuentas, que la idea de aplaudirle un buen fallo y criticarle el siguiente no es suficiente, puesto que sus integrantes necesitan justificar las razones por las cuales adoptan un criterio y no otro.

Eso además tiene una finalidad práctica, por lo menos para las personas e instituciones que nos dedicamos a defender derechos humanos. Un objetivo muy simple pero del todo importante: anticipar la argumentación con mayores probabilidades de encontrar apoyo en los juzgados y tribunales, aquella respecto de la cual la Corte tendría que sostener su jurisprudencia constante. Aquella con la que tendría un costo mayor que “una nueva y más profunda reflexión” le hiciera apartarse de la postura más favorable.

En el caso de la Ley de Seguridad Interior, con todos los conceptos de invalidez y de violación esgrimidos en su contra, la tarea de pronosticar el sentido de las sentencias es todo un reto. Las personas que por una u otra razón en algún momento de sus vidas hemos estado cerca de la Corte, conocemos la expresión: “el Pleno es impredecible”. Y sin embargo, en los párrafos siguientes, sin ánimo exhaustivo, se hará nuestro intento.

De total trascendencia será que no se reiteren los criterios con los cuales se disminuye la eficacia de nuestro sistema de medios de control de la constitucionalidad.

De inicio, es de esperarse que los debates definan los temas de legitimación. Como se ha escrito, de total trascendencia será que no se reiteren los criterios con los cuales se disminuye la eficacia de nuestro sistema de medios de control de la constitucionalidad. Si se fijan en los detalles y respetan el mandato de los principios *pro persona* y *pro actione*, en la Corte tendrían que darle entrada a las controversias presentadas por las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Y en su momento, tendría que aceptarse la amplitud de conceptos en la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional, sin dejar de estudiar en ella y en la del Instituto Nacional de Transparencia, el tema de las afectaciones a su autonomía. Asimismo, las instancias judiciales que adopten la decisión definitiva en cuanto a la procedencia de los juicios de amparo intentados bajo un interés legítimo colectivo, de ser consecuentes con los precedentes en la materia, tendrían que admitir las demandas y estudiar el fondo de los planteamientos del caso.

El análisis de los argumentos de competencia que podrían invalidar toda la Ley de Seguridad Interior, tendría que ser el centro del debate inaugural.

Por lo que hace al fondo, el análisis de los argumentos de competencia que podrían invalidar toda la Ley de Seguridad Interior, tendría que ser el centro del debate inaugural. Dos son las preguntas fundamentales: ¿tiene el Congreso de la Unión facultad para legislar en materia de seguridad interior?, y de ser afirmativa la respuesta, ¿puede emitir una Ley General de Coordinación para distribuir asignaciones entre los tres órdenes de gobierno, sin causar una invasión de esferas competenciales?

La respuesta a la primera interrogante, incluso en los planteamientos de las diversas acciones de inconstitucionalidad, no es unánime. En lo personal, me inclino a pensar que será difícil desconocer cuando menos facultades implícitas para el Congreso de la Unión¹. Si no fuere ese el caso, la resolución de esta cuestión debería de pasar por la aceptación o no de que la seguridad interior sea parte de la seguridad nacional. La posición en contra de esa relación, argumenta que la seguridad interior ha estado presente en toda nuestra historia constitucional, mientras que la seguridad nacional apenas se ha incorporado en 2004, motivo por el cual, la vieja figura no podría ser componente de la nueva. Ese razonamiento no lo comparto, en esencia porque pienso que una reforma constitucional siempre debe provocar la reinterpretación de los textos previos, y no restringirse a partir de esos textos establecidos con anterioridad².

Pero además, porque en los antecedentes legislativos de las reformas a los artículos 73, fracción XXIX-M, y 86, fracción VI, de la Constitución, hay alguno que otro pasaje que va a ser destacado para aducir que la seguridad nacional dejó de concebirse con el enfoque tradicional que la circunscribía a amenazas externas, para darle una visión contemporánea más integral que la pone a cargo también de los problemas que pueden presentarse desde el interior. Ese énfasis me parece suficiente para inclinarse por la interpretación literal del texto de aquella fracción VI que en lugar de observar dos atribuciones separadas del Ejecutivo federal, ve una sola, porque sólo es una frase. Opción que además tiene la ventaja de no abrir otras interrogantes: ¿si la seguridad nacional es distinta de la seguridad interior, y son facultades diversas del Ejecutivo, entonces en qué consiste su competencia sobre la defensa exterior de la Federación?, ¿de qué manera puede disponer de las fuerzas armadas para tal defensa?, ¿nueva Ley?

Si se avanza de este tema y la Corte estima que el Congreso tiene facultades implícitas para legislar en materia de seguridad interior, con independencia de si ella se distingue de la seguridad nacional; o bien, si le reconoce competencia a aquél porque la seguridad interior es un componente de la seguridad nacional; la respuesta a la siguiente interrogante constitucional me parece que no tiene más que una sola opción.

El Congreso no tiene competencia para emitir una Ley General de Coordinación para distribuir asignaciones entre los órdenes de gobierno en materia de seguridad interior. Es en este punto donde la Corte no tendría que variar su jurisprudencia constante.

El Congreso no tiene competencia para emitir una Ley General de Coordinación para distribuir asignaciones entre los órdenes de gobierno en materia de seguridad interior. Es en este punto donde la Corte no tendría que variar su jurisprudencia constante. Es en este tema en el que se verá si sus integrantes van a decidir lo que haga falta para avalar la Ley de Seguridad Interior, con una “nueva y más profunda reflexión”, o si prevalecerá la congruencia en sus determinaciones. Es usual que en el Pleno se repita que se vota conforme a las convicciones de cada quien, pero la verdad, en estricto sentido, es que el servicio de interés público superlativo que atiende la Corte –dar acceso a la justicia y ser garante de los derechos humanos de las personas como razón de ser primordial de nuestra

1 Postura que desde mi perspectiva evita una preocupación mayor, pues dado que resulta innegable que el Ejecutivo federal está a cargo de la seguridad interior y para atenderla puede disponer de las fuerzas armadas, no querría darle la bienvenida al escenario en el que se le ocurra regular esa atribución vía su facultad reglamentaria únicamente, argumentando la incompetencia del Congreso.

2 Por ejemplo, esa es la base de mi desacuerdo con las posturas al interior de la actual Corte que condicionan los alcances de la reforma del artículo primero constitucional, a partir de su lectura tradicional del artículo 133, con la que dan prioridad al principio de jerarquía sobre el pro persona.

Constitución—, está mejor atendido cuando sus fallos los constriñe la interpretación más favorable de las normas y no sus opiniones personales.

En fin, que el Congreso no tiene aquella competencia es una conclusión que se sigue de todos los precedentes sobre facultades concurrentes y leyes generales. La razón de ellos es evidente por dos hechos: (i) cuando en el texto constitucional se ha permitido una distribución coordinada de responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno a cargo del Congreso de la Unión, se ha dispuesto expresamente una cláusula habilitadora para legislar de esa manera; o bien, (ii) cuando sin esa claridad se secundó la posibilidad de emitir una ley con esas características, se estaba en supuestos en los que la Constitución encomendaba expresamente la materia al Estado en su conjunto.

Un caso conocido en el que la Corte apoyó una legislación de ese tipo, sin referencia expresa en la Constitución, tiene que ver con sus artículos 25 y 26, y se lee como sigue:

Época: Novena Época

Registro: 166968

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Julio de 2009

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 75/2009

Página: 1539

DESARROLLO SOCIAL. SURGE COMO PARTE INTEGRAL DE LA INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, DEMOCRÁTICA Y SOCIAL, RECONOCIENDO LA NATURALEZA MIXTA DEL ESTADO, POR LO QUE ES PIEZA CENTRAL DEL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL EN GENERAL.

La facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de “planeación nacional del desarrollo económico y social” se incorporó a la Constitución Federal mediante decreto de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, al adicionarse la letra D a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Esta reforma al artículo 73 no fue aislada, sino que se incorporó en un paquete de reformas relativo a las principales atribuciones del Estado en materia económica en la que se modificaron, entre otros, los artículos 16, 25, 26, 27 y 28. De este modo, esa facultad surge como parte integral de la instauración constitucional del sistema de planeación económica, democrática y social, reconociendo la naturaleza mixta del Estado. La reforma unificó los elementos de planeación nacional y buscó la coordinación e inducción de distintos niveles de gobierno o particulares al incorporarlos de manera expresa en el sistema nacional de planeación. La materia de desarrollo social es, entonces, una pieza central del proceso de planeación del desarrollo nacional en general, que se desarrolla en concreto a través del sistema nacional de planeación del desarrollo social y se ejecuta mediante la cooperación de las entidades y coordinación

de las competencias, en materia de desarrollo social, previstas tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Época: Novena Época

Registro: 166673

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Agosto de 2009

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 77/2009

Página: 1064

DESARROLLO SOCIAL. ES PARTE INTEGRANTE DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, POR LO QUE ES UNA MATERIA COORDINADA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Como lo establecen los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos contenidos en la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan. En lo que se refiere a la materia de desarrollo social, si bien ésta no se encuentra definida de manera directa en la Constitución como sí lo están algunas otras vertientes de la planeación, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 15 claramente establece que la elaboración del programa nacional de desarrollo social estará a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones de la Ley de Planeación, lo que hace evidente la íntima relación de ambas materias y el marco normativo al cual se debe ajustar aquélla. De este modo, mediante la llamada "Política Nacional de Desarrollo Social" se llevan a cabo las acciones relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo en lo concerniente a su preparación, formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control en la materia de desarrollo social. Por tanto, si bien la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional no especifica la naturaleza de la facultad como coordinada o de algún otro tipo se puede concluir que la materia de desarrollo social, en el contexto de la planeación, es una materia coordinada mediante los mecanismos establecidos en la propia Ley General de Desarrollo Social entre los distintos niveles

de gobierno, en sus respectivas competencias, para la consecución de estos objetivos.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Época: Novena Época

Registro: 166786

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Julio de 2009

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 83/2009

Página: 1545

SISTEMA DE COORDINACIÓN EN LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SISTEMAS COORDINADOS Y SISTEMAS AUTÓNOMOS DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL.

El artículo 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Federal establece como facultad del Legislador Federal la expedición de leyes sobre planeación nacional sobre desarrollo económico y social, lo que significa que, de manera residual, las entidades federativas pueden emitir sus normas de desarrollo social a nivel estatal y municipal de manera independiente de las emitidas por la Federación. Esto no es obstáculo para que las entidades federativas establezcan sus propios sistemas de planeación de desarrollo social en coordinación con la Ley General de Desarrollo Social o, en una tercera alternativa, sistemas autónomos por un lado y sistemas coordinados por otro. La coordinación depende del establecimiento de convenios de coordinación y cooperación técnica para la participación de los distintos niveles de gobierno, entidades federativas y municipios, en la concurrencia, colaboración, coordinación y concertación, en los programas federales establecidos en la Planeación de la Política Nacional de Desarrollo Social. De este modo, queda a voluntad de las entidades federativas a través de sus órganos legislativos y ejecutivos, la elección del tipo de relación con la Federación. Los poderes legislativos mediante la emisión de las leyes estatales de desarrollo social y los poderes ejecutivos mediante la posibilidad de suscripción de convenios en los términos de sus propias leyes y de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento. En este sentido, es claro que la Ley no “imposibilita” a las entidades federativas la emisión de leyes de desarrollo social, sino que faculta a los Estados a permitir la participación de la Federación, por vía de coordinación legal y convenios, para participar en la integración de sus propios padrones. Esto no implica que, de no existir una relación con la Federación, el Estado o municipios queden sin padrones propios ya que los mismos dependen del propio sistema de planeación estatal y municipal.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Si la mayoría de la Corte está dispuesta a quedar en el descrédito por el abandono grosero de sus precedentes, avanzará en la discusión y analizará una a una las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior combatidas. En ese escenario, sería probable que tres temas generales informen el debate. Uno, la interpretación de los preceptos constitucionales que permiten distinguir la seguridad pública de la seguridad interior. Dos, el papel que se encomienda a las fuerzas armadas desde nuestro texto constitucional. Tres, si el rol de éstas en tareas de seguridad interior se circunscribe a los supuestos de estados de excepción y de uso de la garantía federal.

Previamente, en realidad tendrían que atender el concepto de invalidez presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en torno a la falta de consulta indígena.

El precedente no es aplicable para avalar la Ley de Seguridad Interior, por dos motivos: (i) porque la seguridad interior no es una materia encomendada al Estado en su conjunto, ni menos a la Federación, por más que así se vaya a alegar en su defensa, sino que por disposición constitucional expresa, la fracción VI del artículo 89, es una facultad y obligación que corresponde solamente al Presidente de la República; y (ii) si se quisiera fallar contra la Constitución, e inventar que la seguridad interior es responsabilidad de Estado, se reconocería la posibilidad para que cada ente de los distintos órdenes de gobierno pudiera legislar en la materia, lo que tampoco tiene respaldo en parte alguna de nuestra Ley Fundamental. Ahí debería terminar el debate.

El argumento está planteado en la acción de inconstitucionalidad del Senado y se puede derivar perfectamente, por la suplencia de queja imperante en las acciones de inconstitucionalidad, tanto de la acción de la Cámara de Diputados como de la presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, siempre que se supere el precedente terrorífico que restringe los conceptos de invalidez que puede formular.

No se puede dejar de compartir la estructura del argumento planteado en el segundo concepto de invalidez de la acción del Senado: (i) la materia de seguridad interior no es concurrente, sino que queda a cargo exclusivo del Ejecutivo federal; (ii) por ello, no hay posibilidad de que participen en ella autoridades locales de Estados o Municipios; (iii) no hay tampoco previsión constitucional que faculte al Congreso a emitir una Ley General de Coordinación; (iv) en esos términos, no se puede exigir a las instancias locales que participen en labores de seguridad interior; y (v) por eso se tiene que concluir que la Ley de Seguridad Interior resulta inconstitucional aún desde su origen.

Evidentemente, si la mayoría de la Corte está dispuesta a quedar en el descrédito por el abandono grosero de sus precedentes, avanzará en la discusión y analizará una a una las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior combatidas. En ese escenario, sería probable que tres temas generales informen el debate. Uno, la interpretación de los preceptos constitucionales que permiten distinguir la seguridad pública de la seguridad interior. Dos, el papel que se encomienda a las fuerzas armadas desde nuestro texto constitucional. Tres, si el rol de éstas en tareas de seguridad interior se circunscribe a los supuestos de estados de excepción y de uso de la garantía federal.

Previamente, si algo se quisiera hacer de la forma adecuada, en realidad tendrían que atender el concepto de invalidez presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en torno a la falta de consulta indígena. Temo sin embargo que esa cuestión vaya a ser velozmente declarada como no fundada, a la luz de una interpretación restrictiva de este derecho indígena, en el sentido de que no toda decisión del gobierno puede cubrir la exigencia de la consulta previa, no todas las políticas públicas, no todas las leyes, no todos los actos, sino exclusivamente lo que provoque un impacto significativo. Y por más que sueñe con

algo diferente, tengo la impresión de que la mayoría del Pleno entenderá que la Ley de Seguridad Interior no ocasiona ese impacto, alegando que en seguridad interior no se tiene ni autodeterminación ni autogobierno.

Así que no me extrañaría el uso restrictivo del siguiente criterio de por sí cuestionable:

Época: Décima Época

Registro: 2011957

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 31, Junio de 2016, Tomo II

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.)

Página: 1213

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.

El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así, se ha identificado -de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.

Amparo en revisión 499/2015. José Luis Flores González y otros. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco

González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Amparo en revisión 500/2015. José Luis Flores González y otros. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Si se atienden los antecedentes legislativos de las reformas a los artículos constitucionales sobre seguridad nacional y seguridad pública, tampoco habría forma de distinguir entre la última y la interior, salvo por una cuestión de grado.

Está en la línea argumentativa correcta el Senado cuando postula que la definición de seguridad interior se debe de obtener de la interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que regulan tanto el estado de excepción, como la figura de la garantía federal, de modo que el despliegue de las fuerzas armadas en tiempos de paz, con exacta conexión con la disciplina militar, no pueda ser otra que la de ejercer funciones de seguridad interior, la cual, si no debe confundirse con labores de seguridad pública, solamente será porque quede acotada a los supuestos y los procedimientos previstos en los artículos 29 y 119 constitucionales.

Superado este punto, si se atienden los antecedentes legislativos de las reformas a los artículos constitucionales sobre seguridad nacional y seguridad pública, tampoco habría forma de distinguir entre la última y la interior, salvo por una cuestión de grado. Así se reconoce en cada debate parlamentario del cual extraer las “razones del legislador”. Por más de veinte años, nuestro país ha enfrentado fenómenos de delincuencia organizada tan graves, que lo que siempre había tenido que considerarse un problema de seguridad pública, es hoy un problema de seguridad interior también. El problema de interpretación constitucional que plantea ese problema social es que el artículo 21 constitucional claramente y sin posibilidad de evasión, ordena que la seguridad pública quede a cargo de autoridades civiles y nunca de las fuerzas armadas.

El razonamiento usado al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, al menos en esta cuestión, ha quedado superado y derogado por reforma constitucional expresa. Las fuerzas armadas no pueden llevar a cabo funciones de seguridad pública. Pero entonces, si de la intención del “Constituyente Permanente” o “Poder Revisor de la Constitución”, se quiere extraer que la diferencia entre ambos tipos de seguridad es únicamente de grado, ¿cómo resolverá la Corte este dilema? Sería de muy poca altura para un Tribunal Constitucional que pretenda respeto, solucionar tal dilema apelando a que una ley ordinaria define que las acciones de seguridad interior no pueden entenderse como de seguridad pública. Igualmente pobre sería el argumento de que la distinción se obtiene a partir de la autoridad que interviene, o en otras palabras, dando libertad a que si el Ejecutivo federal decide actuar con fundamento en la Ley de Seguridad Interior, por esa circunstancia sola, se estará ante acciones de esa materia, pero siempre que no quiera aplicar los mecanismos de tal ordenamiento, será la otra.

Un Tribunal Constitucional tiene al menos que aparentar que decide conforme a los textos constitucionales y por medio de técnicas de interpretación y argumentación constitucionales. Así que pensándolo bien, está en la línea argumentativa correcta el Senado cuando postula que la definición de seguridad interior se debe de obtener de la interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que regulan tanto el estado de excepción, como la figura de la garantía federal, de modo que el despliegue de las fuerzas armadas, en tiempos de paz, con exacta conexión con la disciplina militar no pueda ser otra que la de ejercer funciones de seguridad interior, la cual, si no debe confundirse con labores de seguridad pública, solamente será porque quede acotada a los supuestos y los procedimientos previstos en los artículos 29 y 119 constitucionales.

Si los derechos humanos y las garantías para su protección, única y exclusivamente pueden restringirse o suspenderse, **en los casos y bajo las condiciones** que la propia Constitución establece –solamente ella y no ninguna legislación ordinaria–; si la seguridad pública es un derecho de las personas, a la vez que una garantía institucional a cargo de las autoridades; entonces la previsión constitucional de que sea atendida por instituciones civiles únicamente puede restringirse o suspenderse **en los casos y bajo las condiciones** constitucionalmente establecidas de forma expresa; por lo que, si la diferencia entre seguridad interior y seguridad pública es solamente de grado, la conclusión más favorable para extender la protección de las personas y sus derechos, tiene que ser que es posible actuar en el campo de la seguridad interior, bajo la Ley de la materia y con la actuación de las autoridades competentes, sólo si se actualiza uno de esos casos y solo si se siguen esas condiciones cuando la situación por atender escala de un problema de seguridad pública a uno de seguridad interior; y como eso no lo puede determinar una simple autoridad ordinaria, por más que sea atribución del Ejecutivo federal atender la seguridad interior; lo correcto es resolver que en el propio texto constitucional han quedado enunciados los casos y las condiciones para transitar de una materia de seguridad pública a la de seguridad interior, a saber, en los estados de excepción o al accionarse la garantía federal, pero nunca para prevenir y atender riesgos o amenazas a los principios de lealtad o confidencialidad, por mencionar unos.

Con un razonamiento parecido al anterior, se soluciona la distinción de la seguridad pública respecto de la interior, de un lado, mientras que del otro se le da un sentido constitucional al rol de las fuerzas armadas, reinterpremando el artículo 129 constitucional a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Así, el tema de lo que pueda significar “disciplina militar”, tampoco queda abierto a las ocurrencias del legislador ordinario, que pudiera decir que disciplina militar es acatar órdenes, cumplir con las funciones encomendadas en ley o cualquier otra de tal estilo.

La indefinición de lo que las fuerzas armadas puedan llevar a cabo en tiempos de paz, con exacta conexión a la disciplina militar, no le conviene a nadie.

La indefinición de lo que las fuerzas armadas puedan llevar a cabo en tiempos de paz, con exacta conexión a la disciplina militar, no le conviene a nadie. Por ello, el precedente que enseguida se comparte debería usarse de base para emitir otro que de entrada lo haga progresar, en el sentido de que el alcance de la definición de la disciplina militar no compete al legislador ordinario, pero que si no queda más remedio a ello, en torno a la distinción entre seguridad pública e interior, por mandato constitucional se indica como una restricción que no permite una libre configuración legislativa, el que las tareas de seguridad interior solamente se accionan, si se actualizan y cumplen los casos y condiciones de los artículos 29 y 119 constitucionales.

Época: Décima Época

Registro: 2003048

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. II/2013 (10a.)

Página: 366

FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL.

El referido precepto ordinario, al establecer que son delitos contra la disciplina militar los del orden común o federal, cuando fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, viola el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto éste dispone que la jurisdicción militar está acotada única y exclusivamente a los delitos y faltas cometidos contra la disciplina militar y que en ningún caso y por ningún motivo podrá extenderse sobre persona que no pertenezca al Ejército, ya que si bien es cierto que la especificación y el alcance de la expresión “disciplina militar” corresponden al legislador ordinario, quien debe precisar cuáles son esas faltas y delitos, también lo es que el mandato constitucional establece dos restricciones que no permiten una libre configuración legislativa: a) está prohibida la jurisdicción militar sobre personas que no pertenezcan al Ejército; y b) cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un civil (paisano), conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Ahora bien, la primera restricción constitucional es contundente en determinar que la justicia militar en ningún caso podrá juzgar penalmente a un civil, cuando éste tenga el carácter de sujeto activo de un hecho ilícito, mientras la segunda implica que cuando un miembro de las fuerzas armadas cometa un delito en perjuicio de un civil, invariablemente, debe conocer de la causa penal correspondiente un Juez civil; de ahí que si un Juez Militar conociera de un proceso donde la víctima u ofendido del delito sea un civil, ejercería jurisdicción sobre dicho particular en desacato al artículo 13 constitucional.

Amparo en revisión 133/2012. 21 de agosto de 2012. Mayoría de ocho votos; votaron con salvedades: José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Amparo directo 15/2012. 13 de septiembre de 2012. Mayoría de ocho votos; votaron con salvedades: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo; votó en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Amalia Tecona Silva, Eduardo Delgado Durán y José Alfonso Herrera García.

Si el intento desesperado por legitimar los contenidos de la Ley de Seguridad Interior avanza, entonces el siguiente mínimo infranqueable tendría que ser el uso de los estándares vigentes de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 1/96. Esos que tornan inconstitucionales las disposiciones que colocan a las fuerzas armadas por encima de las autoridades civiles y que les permiten actuar “por sí”.

Ya con esta decisión, si todas las previas se ignoraran, alguna garantía se daría. Pero si el intento desesperado por legitimar los contenidos de la Ley de Seguridad Interior avanza, entonces el siguiente mínimo infranqueable tendría que ser el uso de los estándares vigentes de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 1/96. Esos que tornan inconstitucionales las disposiciones que colocan a las fuerzas armadas por encima de las autoridades civiles y que les permiten actuar “por sí”, mucho más en acciones de ejecución y ya no solamente de asesoría o

planeación. Así, por más que se pregone que en aquella Ley hay relaciones de coordinación y no de subordinación, así como que los cuerpos militares actúan de forma excepcional, subsidiaria y temporal, lo cierto es que los artículos de ese ordenamiento no respaldan ese cuento. No lo respaldan porque no hay comandancia civil si hay una participación militar; ni tampoco lo secundan porque hay acciones permanentes; e intervenciones sin petición de nadie.

Si se llega a un escenario en el que lo que impere sea el descaro, lo más que quedará por hacer es esperar que algunas de las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior que vulneran derechos humanos específicos, sean invalidadas. Llegado a ese extremo, el debate sobre la posición que juegan las fuentes de origen internacional y el entendimiento de las restricciones que ha construido paciente y perseverantemente una actual mayoría de integrantes del Pleno, es muy preocupante.

Ahora bien, si se llega a un escenario en el que lo que impere sea el descaro, lo más que quedará por hacer es esperar que algunas de las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior que vulneran derechos humanos específicos, sean invalidadas. Llegado a ese extremo, el debate sobre la posición que juegan las fuentes de origen internacional y el entendimiento de las restricciones que ha construido paciente y perseverantemente una actual mayoría de integrantes del Pleno, es muy preocupante.

En uno de los primeros Cuadernos de esta serie se revisó en su momento la cuestión de las restricciones a los derechos humanos³. Para este inicio del año 2018 la mayoría en la Corte pudiera aplicar a este tema un razonamiento muy parecido al siguiente: (i) no hay derechos absolutos; (ii) ellos pueden válidamente limitarse o restringirse; (iii) la Constitución, norma de máxima jerarquía en nuestro ordenamiento, libremente puede fijar supuestos de restricción a los derechos; (iv) esas limitantes siempre se impondrán incluso si se alegan estándares de protección más favorables, provenientes de fuentes de origen internacional; (v) aunque una jurisprudencia resultante de la contradicción de tesis 293/2011 diga lo contrario, ni las sentencias de la Corte Interamericana ni nada que sea más favorable, puede sobreponerse a la restricción constitucional de un derecho; (vi) permitir una actuación efectiva de las autoridades es una limitante válida.

Bastaría una argumentación mayoritaria con esta orientación para no encontrar fundados los cuestionamientos derecho por derecho. Por eso importa ver lo siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2006224

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 5, Abril de 2014, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 20/2014 (10a.)

Página: 202

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

³ Se hace referencia al viejo Cuaderno 2 que lleva por título: Restricciones a los Derechos Humanos.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente; Margarita Beatriz Luna Ramos, quien se manifestó a favor de las consideraciones relacionadas con la prevalencia de la Constitución y se apartó del resto; José Fernando Franco González Salas, quien indicó que formularía un voto concurrente; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien manifestó que haría un voto aclaratorio y concurrente para explicar el consenso al que se llegó y el sentido de su voto a pesar de que en los límites tuvo un criterio distinto; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular el voto concurrente; Luis María Aguilar Morales, con reservas respecto de las consideraciones y, en su caso, realizaría un voto concurrente; Sergio A. Valls Hernández, reservándose el derecho de hacer un voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, reservándose su derecho a voto concurrente en relación con los límites; Alberto Pérez Dayán, quien se manifestó a favor del reconocimiento de la prevalencia constitucional y Juan N. Silva Meza, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente para aclarar su posición de entendimiento constitucional del texto propuesto y, a reserva de ver el engrose, aclararía u opinaría sobre las supresiones que se pretenden hacer, sin variar su posición en el sentido; votó en

contra: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Época: Décima Época

Registro: 2006225

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 5, Abril de 2014, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: P./J. 21/2014 (10a.)

Página: 204

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de seis votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, quien reconoció que las sentencias que condenan al Estado Mexicano sí son vinculantes y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Época: Décima Época

Registro: 2010000

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XVI/2015 (10a.)

Página: 237

SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES.

La jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es aceptada por el Estado Mexicano y, en esa medida, en tanto se esté frente al incumplimiento de obligaciones expresamente contraídas por éste, no corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por aquel organismo internacional es correcta o no, lo que debe entenderse en forma unimoda y dogmática, ya que la competencia del Máximo Tribunal Constitucional del país, como garante de la supremacía constitucional, descansa ontológica e inmanentemente en su actuación, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, para establecer y concretar las obligaciones que debe cumplir el Poder Judicial de la Federación en atención a las sentencias internacionales, se estima necesario analizar siempre: (I) los débitos que expresamente se desprenden de tales fallos para el Poder Judicial de la Federación, como parte del Estado Mexicano; y, (II) la correspondencia que debe existir entre los derechos humanos que estimó vulnerados la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con los reconocidos por la Constitución General de la República o los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y que, por tanto, se comprometió a respetar. En el entendido de que si alguno de los deberes del fallo implica desconocer una restricción constitucional, ésta deberá prevalecer, en términos de la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.).

Varios 1396/2011. 11 de mayo de 2015. Mayoría de seis votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro E. Muñoz Acevedo.

En este escenario de miedo, cada argumento sería descartado con facilidad.

En este escenario de miedo, cada argumento sería descartado con facilidad. No hay violación al acceso a la información porque se está en presencia de una restricción constitucional al derecho, motivada por cuestiones de seguridad nacional. Tampoco respecto de la privacidad y protección de datos personales, por idéntica razón. La afectación a la deliberación pública, el efecto inhibitorio o de

plano amedrentador a la libertad de manifestarse, de reunirse, de expresarse, de protestar, obviamente que resulta una limitante válida ante el abuso de esos derechos en detrimento de la seguridad interior. La ausencia de contrapesos y mecanismos de garantía en la Ley de Seguridad Interior o los abusos que de ella puedan surgir por su aplicación, no la tornan inconstitucional, puesto que nuestro ordenamiento jurídico es tan adecuado que ante las arbitrariedades que pudieran cometerse, así como para el establecimiento de controles externos, existen previsiones en otras leyes y deberá estarse a todas ellas.

Si terminamos en esa pista, quedará formalmente reconocida una nueva Constitución, la de la ley del poder.

De verdad, por la salud de nuestro país, de nuestra República de papel, ojalá que ese escenario no se presente, porque ya en esa situación de poco importara que las Salas de la Corte tengan precedentes que en algo evidencian la inconstitucionalidad de las clasificaciones ex ante y generalizadas de un tipo de información (amparo en revisión 173/2012, de Primera Sala); o los controles mínimos para perturbar la protección de la privacidad y los datos personales (amparos en revisión 937/2015 y 964/2015, de Segunda Sala); o para prevenir la tortura ante detenciones de personal militar (Amparos en revisión 703/2012 y 716/2012, de Primera Sala). Si terminamos en esa pista, quedará formalmente reconocida una nueva Constitución, la de la ley del poder. Y en ese sitio, más que una renovación jurisprudencial, harían falta muchas cosas más.