

**EXPEDIENTES: CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 90/2020 Y
RECURSO DE RECLAMACIÓN
54/2020-CA
ASUNTO: SE PRESENTA *AMICUS
CURIAE***

**C.C. SEÑORES MINISTROS Y SEÑORAS MINISTRAS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

P R E S E N T E .-

El que suscribe, **JORGE SANTIAGO AGUIRRE ESPINOSA**, Director del **CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C. (Centro Prodh)**; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en la calle Serapio Rendón 57 B, Colonia San Rafael, Alcaldía, Cuauhtémoc, C. P. 06470, Ciudad de México, correo electrónico defensa@centroprodh.org.mx y el teléfono 5555468217; autorizando para todos los efectos a las y los **C.C. LUIS ELIUD TAPIA OLIVARES, MELISSA ZAMORA VIEYRA, IVETTE ESTEFANÍA GALVÁN GARCÍA, ALEJANDRA ELGUERO ALTNER, CÉSAR CONTRERAS LEÓN, BRAYAM NEFTALY PÉREZ RODRÍGUEZ, STEPHANIE ERIN BREWER, MARÍA LUISA AGUILAR RODRÍGUEZ, SOFIA DE ROBINA CASTRO Y ALEJANDRA GOVEA BRISEÑO**, integrantes todos y todas de este Centro de Derechos Humanos; con el debido respeto comparecemos para exponer:

Que mediante el presente escrito venimos a presentar ante este Alto Tribunal un documento en calidad “Amicus Curiae” respecto de la Controversia Constitucional 90/2020 y del Recurso de Reclamación 54/2020-CA, éste derivado precisamente de la admisión a trámite de aquella, quedando por tanto ambos expedientes estrechamente vinculados, precisando desde ahora que pretendemos aportar elementos sobre: la procedencia de la Controversia Constitucional presentada por la Presidenta de la Cámara de Diputados en contra del **“ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”** (En lo sucesivo, el **“ACUERDO”**); y la posibilidad de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al dirimir tal Controversia, tutele los derechos humanos afectados por el **ACUERDO** de marras por ser éste el fondo de la cuestión.

1. Presentación

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh) es una organización no gubernamental de defensa y promoción de los derechos humanos, fundada por la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús (Jesuitas) en 1988.

Desde septiembre de 2001, el Centro Prodh cuenta con Estatus Consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. De igual manera, la institución es reconocida como Organización Acreditada ante la Organización de Estados Americanos desde 2004. Por su labor en la defensa de víctimas de violaciones a derechos humanos, el Centro Prodh ha recibido diversos premios y reconocimientos.

En su labor de representación legal gratuita de personas que han sido víctimas de violaciones graves a derechos humanos, el Centro Prodh ha acompañado casos que han sentado precedentes relevantes respecto de las cuestiones que se dilucidarán en las acciones citadas al rubro, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En el primero, el equipo del Centro Prodh ha fungido como representante en casos que han permitido a este Tribunal sentar precedentes relevantes respecto de diversos derechos humanos. En el segundo, el equipo del Centro Prodh fungió como representante de las víctimas en los casos “Mujeres de Atenco” y “Campesinos Ecologistas”, resueltos ambos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Adicionalmente, como parte de su labor más amplia de promoción de los derechos humanos, el Centro Prodh ha publicado informes relevantes sobre los impactos en los derechos humanos del proceso de militarización de la seguridad pública que ha enfrentado el país en los últimos lustros¹, cuestión estrechamente vinculada con las acciones de inconstitucionalidad de marras.

Es, por tanto, desde esa experiencia y esa legitimidad que el Centro Prodh presenta este documento “Amicus Curiae”.

¹ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C., 2009. *¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*. México, enero, 103 pp., disponible en <https://centroprodh.org.mx/2012/04/27/comandante-supremo/>; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C., 2015. *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*, 46 pp., disponible en <https://centroprodh.org.mx/2015/06/30/tlatlaya-a-un-ano-la-orden-fue-abatir-2/>, y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C., 2018. *Perpetuar el modelo fallido de seguridad. La aprobación de una Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*, 266 pp., disponible en <https://centroprodh.org.mx/2018/04/26/perpetuar-el-fallido-modelo-de-seguridad-2da-edicion/>

2. Justificación y objeto.

La expresión latina “Amicus Curiae” -literalmente, “Amigo de la Corte”- es una figura utilizada ampliamente en el derecho anglosajón, aunque con raíces romanas, que alude a la presentación formal dentro de un litigio de observaciones técnico-jurídicas por parte de terceros ajenos al mismo, para aportar al mejor proveer del tribunal en un asunto de interés público.

Esta figura ha sido adoptada en la práctica de los tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos e incluida de manera progresiva en tribunales nacionales. Se trata de una herramienta procesal que permite el acercamiento de la ciudadanía con los poderes judiciales y que contribuyendo al enriquecimiento de las discusiones sobre derechos en sede judicial.

La sociedad civil mexicana ha hecho uso intensivo de la figura del “Amicus Curiae”, pues el acercamiento de la ciudadanía a los procesos judiciales de interés público es una inquietud constante entre las organizaciones que la conforman.

Así lo han reconocido instancias del propio Poder Judicial de la Federación, como se colige de la Tesis I.10º.A.8 K (10ª), cuyo texto es del siguiente tenor:

AMICUS CURIAE. SUSTENTO NORMATIVO DEL ANÁLISIS Y CONSIDERACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES RELATIVAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. La figura del amicus curiae o amigos de la corte o del tribunal, por su traducción del latín, constituye una institución jurídica utilizada, principalmente, en el ámbito del derecho internacional, mediante la cual se abre la posibilidad a terceros, que no tienen legitimación procesal en un litigio, de promover voluntariamente una opinión técnica del caso o de aportar elementos jurídicamente trascendentes al juzgador para el momento de dictar una resolución involucrada con aspectos de trascendencia social. Así, aunque dicha institución no está expresamente regulada en el sistema jurídico mexicano, el análisis y la consideración de las manifestaciones relativas por los órganos jurisdiccionales se sustenta en los artículos 1º. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el Acuerdo General Número 2/2208, de diez de marzo de dos mil ocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establecen los lineamientos para la celebración de audiencias relacionadas con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional.

Previamente, en la reforma del 30 de agosto de 2011, el Código Federal de Procedimientos Civiles incorporó a su texto la figura del amicus curiae del siguiente modo:

Artículo 598. Para mejor proveer, el juzgador podrá valerse de cualquier persona, documento o cosa, a petición de parte o de oficio, siempre que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

El juez deberá recibir todas aquellas manifestaciones o documentos, escritos u orales, de terceros ajenos al procedimiento que acudan ante él en calidad de amicus curiae o en cualquier otra, siempre que sean relevantes para resolver el asunto controvertido y que los terceros no se encuentren en conflicto de interés respecto de las partes.

En el caso del Centro Prodh, dado que nuestra organización se dedica a la defensa y promoción de los derechos humanos, hemos presentado diversos escritos amicus curiae respecto de controversias jurídicas de interés público, que se relacionan con la experiencia que hemos acumulado en tres décadas de trabajo con víctimas de violaciones a derechos humanos.

En este sentido, el objeto del presente “Amicus Curiae” es allegar elementos técnico jurídicos, desde la perspectiva de los derechos humanos, a la discusión sobre la constitucionalidad y convencionalidad del “**ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria**”, por haber sido impugnado en Controversia Constitucional y por constituir ello una controversia jurídica del más alto interés público, dado que está en discusión el modelo de seguridad adoptado en los últimos años.

Sobre esa base, en el presente documento reseñaremos las principales preocupaciones que el referido **ACUERDO** genera, desde la perspectiva de los derechos humanos.

3. Consideraciones previas

Antes de analizar en detalle el **ACUERDO**, conviene hacer una breve referencia a las reformas del artículo 21 constitucional por virtud de las cuales fue creada la Guardia Nacional.

Como es sabido, en 2008 México realizó una reforma de gran profundidad a sus sistemas de justicia y seguridad. A consecuencia de esta reforma, fue modificado el artículo 21 de la Constitución en la parte relativa a la regulación de las funciones de “seguridad pública” y, específicamente, en lo tocante a la naturaleza de las instituciones que en este ámbito intervienen.

Así, el artículo 21 constitucional fue modificado para establecer:

Artículo 21. [...]

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional [...]

Como puede observarse, a partir de 2008 la Constitución Mexicana expresamente dispuso que la “seguridad pública” es una “función” que comprende “la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”. También señaló la Constitución desde entonces, de un modo explícito, que las “instituciones de seguridad pública” serían de “carácter civil”.

Para entender la trascendencia de esta reforma vale la pena citar a Sergio García Ramírez, en su momento Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien específicamente sobre esta modificación señaló:

En la prolija regulación que recoge la reforma constitucional figuran otras normas sobre las instituciones de seguridad pública. El párrafo décimo del artículo 21 dice que aquellas “serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Bien que destaque la naturaleza civil de dichas corporaciones –consecuente con su naturaleza entre las funciones de Estado- integradas, se entiende, por personas de la misma procedencia y formación, rasgo este último que se acentúa con la exigencia de profesionalismo. Ha sido ampliamente reprobada la integración clientelar o patrimonialista de esas instituciones, verdadera plaga por la que nuestra sociedad ha cubierto un alto precio. También se ha discutido la intervención de fuerzas militares en la lucha contra la delincuencia, y sobre todo el relevo de la función policial por la intervención militar.

[...] Lo que se ha cuestionado es la asunción de las funciones policiales por parte de efectivos militares, que entraña riesgos en una doble dirección: para la misión de la policía y para el desempeño militar, ambas cosas en el marco de la sociedad democrática y del Estado Constitucional. Por todo ello, es acertada la previsión que a este respecto contiene el citado párrafo décimo.²

Como este comentario lo indica, la reforma constitucional de 2008 reforzó nuestro marco constitucional para establecer que las funciones de “seguridad pública” estarían a cargo de instituciones civiles, al enfatizar que no serían autoridades militares las que estarían a cargo, en México, de esta función.

Ahora bien, esa porción normativa del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no alcanzó a ser objeto de una interpretación

² García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional*, Porrúa, 2008, p. 207.

constitucional robusta, que tuviese el carácter vinculatorio de jurisprudencia firme, antes de ser modificada.

Empero, cuando este Alto Tribunal resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, referidas a la Ley de Seguridad Interior, esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación sí realizó una interpretación sobre los alcances del numeral en cita.

Así, por ejemplo, se señala en los párrafos 145 y 146 de la sentencia dictada en ese asunto que:

De esta forma, bajo el argumento de que se legisla en materia de seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior, se modifica la garantía constitucional de que las instituciones de seguridad pública sean en todo momento de carácter civil, disciplinado y profesional.

La violación constitucional es doble, puesto que por un lado la Ley de Seguridad Interior permite la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a pesar de que el artículo 21 constitucional lo prohíbe y por otra parte su contenido material excede en lo que puede ser legislado mediante el uso de su competencia constitucional para cuestiones de seguridad nacional.

Como puede apreciarse, en ese entonces entendió esta Suprema Corte que el “carácter civil” de las instituciones de seguridad pública era una verdadera “garantía orgánica”.

Sobre este particular, resulta especialmente relevante el Voto Concurrente formulado por el Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien ahí argumentó que:

Cuando el décimo párrafo del artículo 21 constitucional señala que *“las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”*, reconoce una auténtica garantía orgánica.

Esta protección reforzada -reconocida en favor de la persona- responde a la idea de que los procesos de nombramiento, entrenamiento y rendición de cuentas de las corporaciones civiles encargadas de la seguridad pública, deben quedar sujetos a aquellos principios que son connaturales a un estado democrático de derecho. Me refiero a la proporcionalidad y la racionalidad en el uso de la fuerza, así como al respeto a los derechos humanos; concretamente, a los más susceptibles de vulneración en escenarios que admiten participación de las fuerzas armadas: la libertad de movimiento, el uso pacífico de los bienes, la privacidad y la integridad física.

La garantía orgánica del artículo 21 constitucional no es aspiracional ni programática. Es vinculante y oponible en sede jurisdiccional. Es parámetro de control de regularidad constitucional de los actos de todas las autoridades.

A ésta se suma el principio protegido por el artículo 129 constitucional: en condiciones de paz y normalidad, las fuerzas armadas deben permanecer en sus cuarteles y realizar solo aquello que atañe a la estricta disciplina militar.

En cuanto a las facultades previstas en los artículos 89, fracción VI, y 119 constitucionales, concluí lo siguiente: solo cuando la seguridad interior se vea seriamente comprometida, con causales correctamente definidas, es posible activar el mecanismo de auxilio entre autoridades militares y civiles, pero estas últimas deben siempre conservar el mando.

En mi opinión, esa garantía orgánica es un mandato constitucional, pero también convencional. Aunque la Corte Interamericana no ha prohibido de manera tajante el uso de las fuerzas militares para atender problemas de seguridad ciudadana, tal permisión tácita no debe ser leída como una habilitación. Por el contrario, su característica más distintiva es que resulta de *ultima ratio*.

Véase, por ejemplo, lo fallado en el Caso *Montero Aranguren vs. Venezuela*, en el cual la Corte Interamericana señaló que “*el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatal debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades*”, y que “*su uso excepcional debe estar formulado por la ley y ser interpretado restrictivamente*”.

En esa lógica -y a la luz del texto constitucional vigente al momento en que analizamos esta acción de inconstitucionalidad- entendí que la única vía que permite a las fuerzas armadas disponer del mando en cuestiones de seguridad interior es el procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 constitucional, pues la garantía orgánica del artículo 21 no puede suspenderse por vía ordinarias.

En consecuencia, a mi juicio, existe una prohibición de normalizar la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad ciudadana.

Ahora, cuando una legislación limita un derecho humano -en este caso, la garantía orgánica contenida el décimo párrafo del artículo 21, acompañada por el contenido del artículo 129- la exigencia para el creador de la norma es que defina los conceptos de un modo estrictamente acotado al fin que persigue, y éste, además, debe tener una importancia superlativa.

Tal nivel de escrutinio coincide con los estándares internacionales aplicables en la materia. De acuerdo con ellos, los derechos humanos que están en juego demandan la más rigurosa de las técnicas legislativas. Por mayoría de razón, las facultades de las fuerzas armadas tendrían que estar delimitadas con una nitidez proporcional a la excepcionalidad que, en todo caso, justificaría su actuar.

Como se colige tanto del texto de la sentencia como del Voto Concurrente del Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, la referencia que incluía el artículo 21 al “carácter civil” de las instituciones de seguridad pública, constituye una verdadera garantía orgánica a favor de las personas, en consonancia con la centralidad de los derechos humanos que desde 2011 mandata nuestro artículo 1 constitucional; es decir, no se trata meramente de una porción constitucional que distribuye competencias y funciones sino de una garantía protectora de los derechos de las personas, resaltando, por supuesto, el derecho a la integridad personal, lo que explicaba su inclusión en la llamada parte dogmática de la Constitución.

Ahora bien, es sabido que la Constitución fue modificada en las reformas que se realizaron para crear la Guardia Nacional. De este modo, conforme al Decreto

publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado el 26 de marzo de 2019, el artículo 21 constitucional fue modificado para establecer ahora lo siguiente:

Artículo 21. [...]

[...]

[...]

[...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) [...]

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) a e) [...]

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

Como puede verse, si bien es cierto que el artículo 21 constitucional fue modificado para la creación de la Guardia Nacional, también lo es que ello no implicó que las mexicanas y los mexicanos perdiéramos la garantía orgánica prevista en esta

norma, según la cual las instituciones de seguridad pública, incluyendo a la Guardia Nacional deben ser de carácter civil.

Al tiempo que el texto constitucional actual lleva a esta conclusión, no puede dejar de observarse que este mandato entra en tensión o incluso en abierta colisión con lo dispuesto por los artículos transitorios del mismo Decreto, específicamente los numerales Segundo, Quinto y Sexto, que a la letra señalan:

[...]

Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

[...]

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

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

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

La tensión aludida se genera dado que, como puede apreciarse, mientras se preserva la garantía constitucional que indica que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil y se enfatiza que la Guardia Nacional es civil, simultáneamente los transitorios brindan una amplia intervención al Ejército y a la Marina en labores de seguridad pública mediante el despliegue de la Fuerza Armada Permanente y, más aún, en la conformación de la propia Guardia Nacional.

Siendo así, para que no devenga letra muerta la garantía orgánica que hasta el día de hoy, el Constituyente ha preservado a favor de las mexicanas y los mexicanos el artículo 21 constitucional, respecto del carácter civil de las instituciones de seguridad, debe verificarse que el contenido normativo del referido artículo 21 no sea en los hechos desbordado ni por los transitorios de la propia reforma constitucional ni por las leyes secundarias que le siguieron ni mucho menos por el **ACUERDO** presidencial que se analiza.

De este modo, si el artículo Segundo Transitorio ordena que la Guardia Nacional se constituya por elementos de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval, es pertinente analizar si la incorporación de estos dos últimos contingentes se aviene con el carácter civil de la institución.

De igual forma, si el Quinto Transitorio dispone que durante los cinco años en los que debe desarrollarse la Guardia Nacional, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, se vuelve necesario analizar si ello es compatible con el artículo 21 constitucional; si el referido transitorio y su ulterior desarrollo son bastantes para que el Presidente disponga de la Fuerza Armada permanente; si ello implica una suspensión de derechos aceptable en nuestro marco constitucional; si la legislación secundaria aprobada en cumplimiento del referido Decreto en efecto garantiza que las Fuerzas Armadas intervengan en seguridad pública de manera “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”; y, en última instancia, si el ACUERDO que se analiza cumple también con estas exigencias.

De forma similar, es fundamental dirimir la tensión que se genera entre la garantía establecida en el artículo 21 constitucional y el Sexto Transitorio, pues mientras el primero enfatiza el carácter civil de la Guardia Nacional, el segundo permite que prevalezca la disciplina y la perspectiva castrense en ésta, durante al menos cinco años.

En suma, el **ACUERDO** al que se alude los expedientes citados en el rubro de este “Amicus Curiae” es inescindible de la reforma constitucional que le precede - transitorios incluidos- misma que aun cuando no puede ser objeto de control constitucional a la luz de la jurisprudencia y la doctrina hasta ahora prevaleciente en nuestro país, genera diversas tensiones normativas y constituye el marco en que deben examinarse.

Este marco, se insiste, determina que el “carácter civil” de las instituciones de seguridad pública es una garantía orgánica que detenta los mexicanos y las mexicanas, de suerte que el examen de la legislación secundaria relacionada con

la misma, debe realizarse desde las pautas hermenéuticas propias de los derechos humanos y ser especialmente riguroso; de otro modo, se propiciaría que un contenido esencial de la parte dogmática de la Constitución deviniera mera retórica.

4. Antecedentes comunes relevantes para los expedientes citados al rubro

El 11 de mayo de 2020, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el **ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA**, el cual fue firmado por el C. Presidente de la República, el C. Secretario de la Defensa Nacional, el C. Secretario de la Marina, y el C. Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.

El **ACUERDO** establece la forma en que el Presidente dispondrá de la Fuerza Armada Permanente -Ejército, Armada y Fuerza Aérea, según la Constitución- para llevar a cabo tareas de seguridad pública hasta el año 2024. Así, la Fuerza Armada Permanente ha quedado facultada para realizar doce de las cuarenta y cuatro facultades que la Ley de la Guardia Nacional confiere a esta corporación.

Dicho **ACUERDO** se fundamentó en el ya citado Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reformó la Constitución y se dio a la vida a la Guardia Nacional.

Mediante este transitorio, como se comentó más arriba, se habilitó al Presidente para disponer de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública, al tiempo que estableció que dicha disposición debía sujetarse a cinco condiciones concretas: ser extraordinaria, ser regulada, ser fiscalizada, ser subordinada y ser complementaria. Estas condiciones se derivan todas de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Alvarado Espinoza y otros vs México, más específicamente de su párrafo 182. Este Quinto Transitorio, ya se dijo, es expresamente invocado en la fundamentación y motivación del referido **ACUERDO**.

Después de la publicación del **ACUERDO**, se generó un amplio debate público sobre su contenido y sus implicaciones legales³ y, en el curso de dicha discusión

³ La Jornada, *Fuerzas Armadas harán labor de seguridad pública hasta 2024*. 11 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/05/11/publica-sedena-acuerdo-entre-la-fuerza-armada-y-gn-3992.html>

Asimismo, véase: OACNUDH, *Preocupa a la ONU-DH Acuerdo que dispone de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública*, comunicado de 13 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1446:preocupa-a-la-onu-dh-acuerdo-que-dispone-de-las-fuerzas-armadas-para-tareas-de-seguridad-publica&Itemid=265

De igual manera, confróntese: El Universal, *Acuerdo Militarista*, 26 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/catalina-perez-correa/acuerdo-militarista>

pública, diversas voces de la sociedad pidieron a los actores legitimados para ello que ejercitaran sus facultades legales para impugnar el **ACUERDO** de marras.

Lamentablemente, actores relevantes para la tutela de los derechos humanos, como la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se abstuvieron de actuar en consecuencia, no interponiendo la acción de inconstitucionalidad correspondiente.

En ese contexto, la Presidenta de la Cámara de Diputados ejercitó, dentro del plazo previsto en la ley, la facultad a la que se refieren el artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso y el artículo 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y presentó en consecuencia Controversia Constitucional.

Pese a que como se referirá más adelante, es de explorado derecho que la Presidenta de la Cámara de Diputados cuenta con facultades para proceder como lo hizo, la propia presentación de la Controversia generó también polémica⁴.

En ese contexto, el Ejecutivo Federal presentó un Recurso de Reclamación en contra de la admisión a trámite de la Controversia Constitucional citada al rubro.

Quedando entablada así en ambos expedientes la litis concerniente al **ACUERDO** presidencial de marras, en lo que sigue nos referiremos esencialmente a dos cuestiones: 1) La procedencia de la Controversia Constitucional presentada por la Presidenta de la Cámara de Diputados; 2) La posibilidad de que la SCJN al dirimir tal Controversia, tutele los derechos humanos afectados por el **ACUERDO** de marras por ser éste el fondo de la cuestión.

5. La procedencia de la Controversia Constitucional presentada por la Presidenta de la Cámara de Diputados y la legitimación de ésta para interponer dicho medio de control constitucional.

La Presidenta de la Cámara de Diputados fundamentó la interposición de su Controversia Constitucional en los artículos 105, inciso I fracción c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 numeral 1, inciso I) de la

Finalmente, mírese: Contralínea, *Alerta Centro Prodh sobre acuerdo presidencial que empodera a Guardia Nacional*, Disponible en: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/05/11/alerta-centro-prodh-sobre-acuerdo-presidencial-que-empodera-a-guardia-nacional/>

⁴ Sergio Charbel Olvera Rangel, *¿Tiene legitimación la presidenta de la Cámara de Diputados para promover controversias constitucionales?*, Nexos, El juego de la Suprema Corte, 25 de junio de 2020. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11748>

Igualmente: Aristegui Noticias, *Diputada Laura Rojas presenta controversia a SCJN contra acuerdo sobre Fuerzas Armadas; "recurso espurio"*: Pablo Gómez. 20 de junio de 2020. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2006/mexico/diputada-laura-rojas-presenta-controversia-a-scnj-contra-acuerdo-sobre-fuerzas-armadas-recurso-espurio-pablo-gomez/>

Del mismo modo, véase: Capital México, Mario Delgado admite que Laura Rojas sí tiene facultades para interponer controversias constitucionales. 30 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.capitalmexico.com.mx/cdmx/mario-delgado-admite-que-laura-rojas-si-tiene-facultades-para-interponer-controversias-constitucionales/>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Dichas normas, en lo aplicable, disponen a la letra:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

[...]

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

- **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 23. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario.

- **Reglamento de la Cámara de Diputados**

Artículo 233. 1. Para la sustanciación de la facultad señalada en el inciso c), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución, en materia de controversias constitucionales se seguirá el siguiente procedimiento:

I. Las diputadas o diputados que pretendan la interposición de una demanda de controversia constitucional deberán presentar solicitud por escrito, acompañada del proyecto de demanda ante la Junta,

II. La Junta deberá acordar y solicitar a la Mesa Directiva, que el Área Jurídica de la Cámara, emita en un plazo no mayor de cinco días, una opinión técnica sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia de la misma. Este plazo no se aplicará cuando este por vencerse el término constitucional para su formulación;

III. La Junta dará a conocer el proyecto de demanda anexando la opinión técnica, la cual deberá entregarse a todas las diputadas y los diputados, en versión electrónica o impresa para los diputados y diputadas que lo soliciten al menos veinticuatro horas antes de su discusión y votación en el Pleno, y

IV. Si el Pleno aprueba su presentación, el Presidente deberá dar curso en tiempo y forma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún caso tardará más de tres días después de haber sido votada.

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

Como es claro, estas normas -entre otras- establecen el marco jurídico aplicable para analizar la procedencia de la Controversia Constitucional presentada por la Cámara de Diputados y la legitimación de la Presidenta de este cuerpo legislativo para actuar en representación del mismo.

En cuanto a la procedencia, al reglamentar el artículo 105 de la Constitución, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos dispone que en el escrito de demanda relativo debe señalarse la “norma general o acto” cuya invalidez se señala, según se infiere del artículo 22 fracción IV. Al analizarse la procedencia de una Controversia Constitucional, por tanto, debe revisarse si se está ante una norma general o un acto susceptible de impugnarse por dicha vía.

Desde esta óptica, estimamos que el **ACUERDO** de marras es susceptible de impugnarse vía Controversia Constitucional. En efecto, se trata de un acto formalmente administrativo, pero materialmente legislativo, dado que crea situaciones jurídicas de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal.

En este sentido, debe recordarse que tratándose de controversias constitucionales, el Pleno de la Corte ha delineado cuáles son los actos administrativos que por sus características constituyen normas generales. Así lo ha señalado en las tesis P./J. 41/2002 y P. XVIII/2009. Incluso, la Suprema Corte ha privilegiado el análisis del contenido de las normas impugnadas y no la consideración de su denominación, para efecto de establecer si se está, por ejemplo, ante un decreto o un acuerdo, como se observa en la tesis P./J. 102/2001.

Así, bajo la línea jurisprudencial vigente, los tres elementos que determinan si un acto de autoridad es una norma general son: generalidad, impersonalidad y abstracción, con independencia de que formalmente se trate de un acto administrativo.

En este sentido, es obvio que el **ACUERDO** presidencial crea situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales pues concretamente posibilita que el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea puedan ser desplegados para realizar tareas de seguridad pública por todo el país, por lo que debe concluirse que es materialmente una norma general.

En relación con el “principio de afectación”, es dable sostener que la Cámara de Diputados resintió una afectación a su esfera de atribuciones, por lo que cuenta con el interés para promover esta controversia constitucional. En principio, es importante recordar que, en la Controversia Constitucional 117/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó que “por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.”

En ese sentido, el artículo Quinto Transitorio del decreto constitucional de creación de la Guardia Nacional, sujetó la facultad del Presidente de la República de disponer de las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas de seguridad pública a que esto

se diera de forma: i) extraordinaria; ii) **regulada**; iii) fiscalizada; iv) subordinada; y v) complementaria.

Siendo el caso que las anteriores condiciones de aplicación exigen ser interpretadas conforme a la Constitución y los tratados internacionales de los cuales México es Parte, en virtud del artículo primero constitucional, resulta relevante recordar que específicamente respecto de la “regulación”, en el caso *Alvarado Espinoza vs México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) interpretó la Convención Americana sobre Derechos Humanos para dilucidar el significado y alcance que debe atribuirse a este término. Así, concluyó que la participación excepcional de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública debía regularse mediante “**mecanismos legales**”.⁵

En el mismo tenor, de acuerdo con esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el “principio de reserva de Ley” “encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad)”⁶ y, por ello, se depositan en el Poder Legislativo “las principales decisiones de política pública.”⁷ Lo anterior justifica que el artículo 73 constitucional, fracción XIV y XXIII, confiera la atribución al Congreso de la Unión:

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para **reglamentar** su organización y servicio.

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

[Negritas y resaltado propio]

Del precepto citado se desprende que el constituyente permanente reservó al Congreso de la Unión la facultad de regular sobre esta materia. Como acertadamente ha expresado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

[E]n el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias **es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente**, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del

⁵ Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y Otros vs México (Fondo, reparaciones y costas)*, sentencia del 28 de noviembre de 2018, serie C No. 370, párrafo 182.

⁶ Jurisprudencia 1a./J. 122/2007, número de registro 171459, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, tomo XXVI, septiembre de 2007, página 122.

⁷ Jurisprudencia, P./J. 47/2015 (10ª.), número de registro 2010882, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Libro 26, enero de 2016, tomo I, página 444.

Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.⁸

[Negritas y resaltado propio]

Lo expuesto es coincidente con el propio artículo Sexto Transitorio del multicitado decreto constitucional, mismo que refiere lo siguiente:

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

[Negritas y subrayado propio]

El transitorio reproducido también advierte claramente que la facultad conferida al Presidente de la República en el artículo Quinto Transitorio se encuentra supeditada al “principio de reserva de Ley”. Ya sea de manera absoluta o relativa,⁹ el artículo Sexto Transitorio del decreto constitucional limitó las posibilidades de regulación sobre este tema a un acto formal y materialmente legislativo¹⁰.

Por tanto, el Presidente de la República no sólo no contaba con facultades para poder emitir el **ACUERDO**, sino que al expedirlo invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión. Así las cosas, la controversia constitucional 90/2020 es procedente, por lo que resulta conducente que este Máximo Tribunal se pronuncie sobre el fondo del asunto.

En cuanto a la legitimación de la Presidenta de la Cámara de Diputados para accionar este medio de control constitucional, tratándose de las controversias a las que se refiere el artículo 105 de la Constitución, la Presidenta de la Cámara de Diputados -que es quien conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso General detenta la representación legal originaria de dicho cuerpo legislativo- puede “presentar demanda de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de ésta, aún en los períodos de receso” en términos del artículo 233 del Reglamento de la Cámara.

⁸ Jurisprudencia P./J. 79/2009, número de registro 166655, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, tomo XXX, agosto de 2009, página 1067.

⁹ Tesis 2ª. CXXXIII/2005, número de registro 176179, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, tomo XXIII, enero de 2006, página 1301.

¹⁰ Jurisprudencia P./J. 17/2015, número de registro 178527, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, tomo XXI, mayo de 2005, página 913.

No hay duda pues, a partir de la literalidad de los preceptos aplicables, de que la legislación aplicable faculta a la Presidenta de la Cámara para la interposición de demandas de Controversia Constitucional por sí misma.

Ahora bien, este Tribunal ya ha interpretado esta facultad específica en las controversias constitucionales 42/2004 y 97/2017, estimando procedente la interposición de una Controversia Constitucional por el Presidente o la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

En el primero de los precedentes citados, la Controversia Constitucional 42/2004, la SCJN estimó, por unanimidad de 11 votos, entre otras cosas que:

La demanda fue promovida por el Presidente de la Mesa Directiva en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Juan de Dios Castro Lozano, carácter que acreditó con la copia certificada de la versión estenográfica de fecha veintinueve de agosto de dos mil tres, en la que se indica que fue electo como Diputado Presidente, para integrar la Mesa Directiva de la Quincuagésima Novena Legislatura, que funcionaría durante el primer año del ejercicio.

El artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“ARTÍCULO 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
...I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario. ...”.

No obsta a lo anterior, lo aducido por las demandadas, en el sentido de que el Diputado que compareció a nombre de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no tenía la representación que ostenta, en virtud de que si bien es cierto que en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es atribución del Presidente de la Mesa Directiva la representación legal de ésta, también lo es que cuando el funcionario público promovió la controversia no tenía la autorización expresa de todos los Diputados que la conforman, por lo que dada su naturaleza, cualquiera de sus decisiones debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes para que surta sus efectos legales correspondientes.

Tal argumento es infundado en virtud que el representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no requiere de un consenso para promover una controversia constitucional, ya que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es la que establece las atribuciones de dicho funcionario público; además, el citado requisito tampoco lo contempla el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia.

Es aplicable por analogía la tesis que a continuación se transcribe:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA ORIGINARIA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN ESTA VÍA, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos de dicha ley, se desprende que la representación del actor, demandado y tercero interesado en las controversias constitucionales, se

ejerce por conducto de los funcionarios que tengan reconocida originalmente tal facultad por la ley que los rige y que excepcionalmente, salvo prueba en contrario, se presume a favor de quien comparezca a juicio. Ahora bien, si se toma en consideración lo anterior y que de conformidad con lo establecido por el artículo 67, primer párrafo, e inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de ese órgano legislativo es su representante jurídico, resulta inconcuso que dicho funcionario es quien tiene originariamente su legal representación en las controversias constitucionales, sin que obste el hecho de que entre sus atribuciones esté la de otorgar poderes para actos de administración y para representar a la referida Cámara ante los tribunales, pues en el numeral últimamente citado se señalan dos formas diversas de representación: una que nace por disposición de la ley, al indicar específicamente el funcionario que tiene la representación de dicho órgano, y otra que dimana de un acto posterior de voluntad (mandato) del funcionario investido expresamente por la ley con facultades de representación jurídica general, la cual constituye un medio diverso para efectos de la representación que prevé el referido artículo 11, ya que en las controversias constitucionales no es permisible la representación por mandato, razón por la que en acatamiento a los principios de supremacía constitucional y especialidad, debe atenderse a lo establecido en los mencionados artículos 105 de la Constitución Federal y 11 de su ley reglamentaria.” (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, octubre de 2001, Tesis: 2a. CLXXXVI/2001, página: 819)

Como puede observarse, en este asunto se determinó por unanimidad que era procedente la Controversia Constitucional presentada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados incluso sin la autorización expresa de todos los Diputados que la conforman, sin compartir lo aducido por las entonces demandadas en el sentido de que las decisiones del Presidente de ese órgano debían ser aprobada por la mayoría de sus integrantes, dado que no es exigible consenso previo entre las y los legisladores, siendo que la presidencia detenta la representación jurídica originaria.

Por cierto, compartieron esa consideración los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón.

En el mismo sentido se pronunció este Tribunal al resolver la Controversia Constitucional 97/2017, interpuesto ese medio de control por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, en la que el Pleno consideró entre otras cosas:

12. Legitimación activa. La parte actora es la Cámara de Senadores, misma que presenta este medio de control para proteger las atribuciones que se confieren al Congreso de la Unión. Nuestros precedentes son claros en cuanto a que cualquiera de las Cámaras del Congreso en lo individual está legitimada para plantear la defensa de las atribuciones que el artículo 73 constitucional establece a favor del Congreso de la Unión.

13. En este sentido, conforme al artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores será representada por el Presidente de la Mesa Directiva.

14. La demanda fue presentada por Pablo Escudero Morales, quien se ostentó con el carácter de Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores y lo acreditó con copia certificada del Acta de la Junta Previa de la Cámara de Senadores. Por lo tanto, concluimos que sí cuenta con legitimación activa.

[...]

22. Por otro lado, la Asamblea Constituyente sostiene que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores carece de legitimación activa para promover esta controversia, pues se trató de una deliberación personal que no fue puesta a consideración del Pleno. Consideramos infundada esta causal de improcedencia, pues si bien es cierto que sería conveniente que al interior de la Cámara se genera un consenso para la promoción de una controversia constitucional, conforme a la Ley Reglamentaria y nuestros precedentes basta que la acción sea promovida por el Presidente de la Mesa Directiva por ser quien tiene la legal representación de la Cámara de Senadores.

Como puede apreciarse en el texto, sobre la procedencia existió unanimidad de diez votos, concurriendo por cierto en ese sentido los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Es, por tanto, a todas luces claro y además de explorado derecho que la Controversia Constitucional presentada por quien ocupa la Presidencia de la Mesa Directiva de una de las Cámaras, en tanto por ello detenta la representación legal originaria de la misma, es procedente, sin que quepa exigir mayores requisitos e incluso cuando no exista consenso sobre el particular de todas y todos los legisladores de dicha Cámara.

No estimarlo así implicaría modificar el entendimiento que este Pleno ha tenido sobre los artículos 105, inciso I fracción c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 numeral 1, inciso I) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Más aún, siendo el caso que órganos constitucionalmente legitimados para activar otros medios de control constitucional frente al **ACUERDO** de referencia se abstuvieron de hacerlo, la demanda de Controversia Constitucional interpuesta por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara adquiere incluso mayor relevancia.

Por ello, debe concluirse que **es infundado el RECURSO DE RECLAMACIÓN 54/2020-CA** y procederse al análisis de fondo de la Controversia Constitucional en

cuestión, pues se surten plenamente los extremos relativos a la procedencia de la misma y a la legitimación activa de quien acciona.

6. Sobre la posibilidad de que la SCJN, al dirimir la Controversia Constitucional 90/2020, tutele los derechos humanos afectados por el ACUERDO de marras por ser éste el fondo de la cuestión.

Enseguida, nos referiremos a los argumentos desarrollados en la Controversia Constitucional presentada por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para, después, ahondar en la posibilidad de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar el fondo de asunto, tutele los derechos humanos que afecta el **ACUERDO** presidencial de marras.

6.1 Argumentos planteados en la Controversia Constitucional presentada por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados

En su demanda, la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados señala en el apartado titulado “Cuestión Previa” que:

El objetivo de esta controversia no es cuestionar la facultad del presidente para disponer de las Fuerzas Armadas -a quienes se reconoce su trabajo y lealtad a la República y a las instituciones del Estado mexicano- sino evidenciar que el uso indebido del artículo Quinto Transitorio compromete la seguridad jurídica y derechos humanos de los ciudadanos, la seguridad jurídica de la Fuerza Armada permanente -particularmente de los elementos comisionados para realizar las tareas que prevé el Acuerdo- y, en última instancia, la del propio Presidente de la República como mando supremo de las fuerzas castrenses (p. 14).

En igual sentido, en el acápite que se denomina “Marco conceptual”, la demanda en cuestión señala con razón que:

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

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

Por ello, trazó una hoja de ruta compuesta por tres engranes centrales: (i) la creación de la Guardia Nacional como el cuerpo civil paradigmático para las tareas de seguridad federales (artículo 21 constitucional y Sexto Transitorio); (ii) la sujeción de las Fuerzas Armadas a un régimen transitorio excepcional y acotado, orientado a la consolidación de la fuerza civil (artículo Quinto Transitorio) y (iii) la construcción de capacidades policiales de abajo hacia arriba y desde el ámbito local (p. 23).

Conforme a la misma línea de argumentación, en el apartado “Principio de Afectación” se argumenta también que el **ACUERDO** se aparta de este nuevo régimen constitucional de la seguridad pública al no ser consistente con la reafirmación de la vocación civil de la seguridad pública como función de Estado concurrente y consolidación de la Guardia Nacional; ni con la sujeción a un parámetro de excepcionalidad respecto del uso de la Fuerza Armada Permanente en el régimen transitorio -excepcionalidad que a juicio de la actora se finca en tres elementos: una reserva de ley constitucional y convencional respecto de su desarrollo, una justificación vinculada a la consolidación de la Guardia en un lapso temporal razonable y preciso, y un estándar material basado en las obligaciones internacionales del Estado mexicano-; ni mucho menos con la consolidación de las fuerzas estatales y municipales.

A este respecto, es clara la demanda en señalar que:

[...] el Acuerdo ordena -dispone y materializa desde ese momento- la participación de la Fuerza Armada Permanente en las funciones de seguridad pública sin ajustarse a los controles y justificación que exige la Norma Fundamental.

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

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

Lo que aquí más importa -por su conexión el principio de afectación- es el componente convencional del uso regulado de la fuerza, el cual debe hacerse mediante mecanismos legales, materializando un principio de reserva de ley que fue abiertamente ignorado por el Ejecutivo, invadiendo la nómina competencial de esta Soberanía (p. 35).

En este tenor, señala con precisión la acción que:

El principio de agravio se centra en la invasión del presidente a la competencia reservada convencional y constitucionalmente al Congreso de la Unión para regular la seguridad pública en el país, bajo el entendimiento desarrollado por la Suprema Corte en la Controversia Constitucional 117/2014 (p. 36).

Justamente, es desde estas premisas que la demanda desarrolla tres conceptos de invalidez específicos.

En el primero de ellos, la demanda estima que el **ACUERDO** viola el principio de división de poderes en conexión con el de reserva de ley de fuente convencional y constitucional. Se argumenta, básicamente, que el artículo Quinto Transitorio establece una facultad de disponer de las Fuerzas Armadas y no una habilitación de producción normativa directa, máxime dado que normar esta materia se encuentra vedado para el Ejecutivo por un principio de reserva de ley, de fuente constitucional y convencional.

Así, se refiere que el **ACUERDO** (I) viola el principio de reserva de ley convencional en conexión con el principio de división de poderes, dado que el despliegue de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública debe entenderse como una restricción de derechos humanos y, en consecuencia, debe estar regulada por una ley en términos del artículo 30 de la Convención Americana y dado que la Corte Interamericana estableció expresamente en el caso Alvarado Espinoza y otros vs México, que el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe encontrarse regulado, entre otros, mediante leyes. También se argumenta ii) que el **ACUERDO** contraviene el principio de reserva de ley constitucional, pues la facultad que confirió el QUINTO transitorio de la reforma suponía una competencia de disposición subordinada al desarrollo legislativo que realice previamente el Congreso de la Unión, en tanto cuestión atinente al régimen de la seguridad pública. Finalmente, se señala también iii) que el **ACUERDO** contraviene el mismo principio de reserva de ley en tanto regula materias sobre las que éste subsiste.

Considera que el **ACUERDO** está indebidamente fundado y que, por ello, viola el principio de división de poderes, dado que el Titular del Ejecutivo fundó su actuar en proveer la exacta observancia de la ley, cuando en realidad no existe propiamente una legislación cuyo contenido reglamente por la vía administrativa que supone el **ACUERDO**.

En el tercero, se argumenta que el **ACUERDO** desborda el Artículo Quinto Transitorio de la reforma Constitucional por la que se creó la Guardia Nacional. En este concepto, que la promovente plantea Ad Cautelam pues estima que en todo caso subsiste la violación del principio de reserva de ley constitucional y convencional, se cuestiona: i) la falta de justificación suficiente para el empleo, por parte del Ejecutivo, de la cláusula que le habilita a “disponer” de las Fuerzas Armadas; ii) la indebida motivación del **ACUERDO** emisión, en la medida en que se aparta del objeto y fin de la reforma constitucional; y, por último, iii) las deficiencias materiales del **ACUERDO**, que surgen con nitidez cuando se le contrasta con las exigencias del artículo Quinto Transitorio y con las obligaciones internacionales del Estado mexicano, especialmente aquéllas que emanan de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado, según la cual la colaboración de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública sólo puede

ocurrir si ésta es extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Así, en suma, sostiene la demanda de Controversia Constitucional que se comenta que el **ACUERDO** contraviene los artículos 1º, 11, 21, 49, 73, fracciones XIV, XVI, XII, XXI inciso c), XXIII, XXIX-I, XXIX-K, XXXI, 90 129 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos Quinto y Sexto transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, publicado en el DOF el 16 de marzo de 2019, en conexión con los artículos 2, 4, 5, 7y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de los numerales 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Resumidos los conceptos de la Controversia en estos términos, enseguida el presente Amicus presentará argumentos adicionales sobre la posibilidad de que al analizarlos esta SCJN tutele los derechos humanos que el **ACUERDO** potencialmente afecta.

6.2 Sobre los derechos humanos potencialmente afectados por el ACUERDO.

Como ha sido mencionado en el presente *Amicus*, la militarización de la seguridad pública en México ha causado una serie de violaciones graves de derechos humanos. Esos derechos deben entenderse como estrechamente relacionados con la garantía orgánica hoy contenida en el artículo 21 constitucional, relativa al carácter civil que deben tener las instituciones de seguridad pública, y por lo tanto, si el **ACUERDO** contraviene tal garantía orgánica debe concluirse que esos derechos son también impactados por el mismo.

Es decir, si se asume que el artículo 21 contiene una garantía orgánica al precisar que las instituciones de seguridad pública deben ser de naturaleza civil, esa garantía lo es respecto de determinados derechos humanos; justamente, aquellos derechos que podrían ser impactados si las referidas instituciones ven diluida esa naturaleza civil. Ese vínculo, estimamos, permite a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realizar en el asunto de marras un análisis más amplio que el vinculado con preservar el ámbito competencial de cada poder, y revisar así el impacto del **ACUERDO** en los derechos humanos.

En esta línea, es fundamental considerar las violaciones a derechos humanos que se han documentado en el marco de la militarización de la seguridad, identificar los derechos protegidos por la garantía orgánica del 21 constitucional, y tener en cuenta también las múltiples recomendaciones recibidas al respecto de la militarización en México por parte de organismos pertenecientes a los sistemas universal e

interamericano de derechos humanos. Lo anterior debido a que esto se constituye como el marco bajo el cual una serie de derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente, deben ser tutelados por esta Suprema Corte al admitir y resolver la Controversia Constitucional contra el **ACUERDO**.

Es precisamente en este marco que debe sopesarse la relevancia y la trascendencia de la garantía contenida en el artículo 21 constitucional. Como se ha dicho, no se trata meramente de una porción constitucional que distribuya competencias y funciones sino de una garantía protectora de los derechos de las personas, lo que explica su inclusión en la llamada parte dogmática de la Constitución. Por ello, se insiste, un entendimiento apropiado de nuestra Carta Magna debe llevar a concluir que al ordenar que se asegure el carácter civil de las instituciones de seguridad pública, la Constitución busca proteger los derechos más comúnmente afectados cuando se expande la presencia castrense en dichas instituciones.

Esto incluye, por ejemplo, la protección del derecho a la vida, consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) y en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que a su vez prohíben la privación arbitraria de la vida. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en su jurisprudencia ha establecido que el pleno goce de dicho derecho es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos¹¹, por lo que el Estado debe garantizar las condiciones para que no se viole este derecho. Además, de acuerdo a la CoIDH, el derecho a la vida supone una obligación estatal negativa en tanto que ninguna persona sea privada de la vida arbitrariamente, y una obligación positiva de proteger y preservar dicho derecho de todos aquellos bajo su jurisdicción. Respecto de este derecho, el Estado debe “adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida¹²”. En este sentido, el derecho a la vida se ve impactado por la militarización puesto que se ha documentado que las Fuerzas Armadas propenden con mayor frecuencia, por formación y capacidad de fuego, a hacer un uso desproporcionado y a menudo innecesario de la fuerza letal.

Asimismo, la garantía orgánica referida es una salvaguarda más del derecho a la integridad personal, mismo que el artículo 29 de la Constitución prevé que no podrá restringirse ni suspenderse. La CADH reconoce este derecho en su artículo 5, en el que establece el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica y moral, así como la prohibición de la tortura, penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes. El mismo artículo 1 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o

¹¹ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 172.

¹² Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 172.

Degradantes reconoce la obligación del Estado de respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la integridad personal. La prohibición de la tortura ha adquirido el carácter de norma *ius cogens* y los Estados están obligados a prevenirla y castigarla. En el sistema interamericano, la CoIDH ha establecido que la integridad personal tiene un estrecho vínculo con la dignidad humana¹³, es un derecho inderogable que no puede ser suspendido en casos de peligro público u otras amenazas a la seguridad del Estado¹⁴. En este sentido, la militarización impacta el derecho a la integridad personal, pues se ha documentado que las Fuerzas Armadas propenden con frecuencia, por formación y ausencia de controles externos, a cometer actos de tortura y/o tratos crueles, inhumanos o degradantes respecto de las personas a quienes detienen.

El carácter civil de las instituciones de seguridad es una garantía orgánica, también, del derecho a la libertad personal¹⁵. Este último, se encuentra consagrado en el artículo 7 de la CADH mientras que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos lo reconoce en su artículo 9. En lo referente a su intersección con las Fuerzas Armadas, la CoIDH estableció en su sentencia Cabrera García y Montiel Flores vs. México, que las funciones de restricción de la libertad personal por parte de dichas fuerzas deberá atender los requisitos de estricta proporcionalidad, así como de excepcionalidad, y que el régimen de las Fuerzas Armadas no se concilia con las funciones de las autoridades civiles¹⁶. Asimismo, el derecho a la libertad de tránsito se relaciona estrechamente con la mencionada garantía orgánica, y está consagrado en el artículo 11 constitucional, que reconoce el derecho de toda persona a entrar al país, salir de él y viajar en su territorio; la CADH en el numeral 22 también reconoce dicho derecho. En el sistema universal de derechos humanos, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene el citado derecho, por lo que en su observación general número 27, el Comité de Derechos Humanos reconoce que la libertad de circulación es una “condición indispensable para el libre desarrollo de la persona” y que se relaciona con múltiples derechos del Pacto¹⁷. De acuerdo al Comité, este derecho solo puede ser susceptible de restricciones previstas por la ley, necesarias en una sociedad democrática y compatibles con los demás derechos del Pacto¹⁸. Así, las restricciones no deberán conferir discrecionalidad a los encargados de su aplicación, sino utilizar criterios precisos¹⁹. En este sentido, el derecho a la libertad personal y la libertad de tránsito se ven impactados por la militarización dado que

¹³ Caso Castillo Páez. Sentencia de 3 de noviembre de 19971, párr. 66.

¹⁴ Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 119.

¹⁵ Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 118.

¹⁶ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 89.

¹⁷ Observación general número 27 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2 de noviembre de 1999, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf>, párr. 1.

¹⁸ Observación general número 27 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2 de noviembre de 1999, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf>, párr. 11.

¹⁹ Observación general número 27 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2 de noviembre de 1999, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf>, párr. 13.

se ha documentado que las Fuerzas Armadas propenden, por formación y por las condiciones en que realizan su despliegue mediante esquemas como los retenes móviles, a restringir la libertad deambulatoria de las personas más allá de los extremos previstos en la ley.

Por último, el derecho a la libertad de expresión es reconocido por el artículo 6 constitucional y el numeral 13 de la CADH, que incorpora también la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de ideas de cualquier índole. La CoIDH ha establecido que este es un derecho de todas las personas, que no puede ser restringido a un grupo de personas ni a una profesión²⁰; además, este derecho es de doble dimensión – individual y colectiva-, por lo que no se puede menoscabar una dimensión invocando la preservación de la otra²¹. En general, cualquier limitación al derecho a la libertad de expresión será legítima solamente bajo criterios sumamente específicos²². En relación con el citado derecho y la libertad de reunión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha considerado que corresponde a las fuerzas civiles, no las militares, manejar situaciones de violencia y seguridad a nivel interno, no a las fuerzas armadas²³, destacando que las fuerzas policiales militarizadas tienden a recurrir al uso de la fuerza como primer recurso²⁴. En este sentido, la libertad de expresión se ve afectada por la militarización dado que se ha documentado que las Fuerzas Armadas propenden, por formación, al uso de la fuerza ante la protesta social.

Es relevante destacar la particular vulnerabilidad de algunos grupos a las violaciones de derechos humanos previamente descritos. Así, por un lado, las mujeres y las niñas, debido a la discriminación histórica en su contra, han sufrido efectos específicos por la militarización²⁵. Dicha situación ha sido visible en casos paradigmáticos de violencia sexual: el de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, ambos cometidos por elementos del Ejército y que fueron conocidos por la CoIDH.

²⁰ Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114.

²¹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas (arts.13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), 13 de noviembre de 1985, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf, párr. 33.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/94span/cap.V.htm>.

²³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, 2019, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>, párr. 177.

²⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, 2019, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>, párr. 180.

²⁵ Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 284.

La existencia de riesgos para estos y otros derechos humanos por la militarización, ha sido reconocida por organismos internacionales que se han pronunciado al respecto.

Así, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) realizó una visita a México en la que concluyó que una de las principales preocupaciones que había observado era el uso de militares en tareas relacionadas con hacer cumplir la ley, lo que la llevó a destacar que “la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física” y, aun reconociendo los desafíos que enfrentaba el Estado en materia de seguridad, así como la presencia de grupos delictivos fuertemente armados- la Alta Comisionada señaló que:

Utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado -en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas- en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley. La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo.²⁶

A pesar de las recomendaciones anteriores, el paradigma bélico continuó, tal y como lo reconoció el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU al señalar que las Fuerzas Armadas en México se encuentran realizando tareas que “corresponden exclusivamente a las autoridades civiles” y que no se limitan a ser auxiliares para autoridades civiles y aceptar sus órdenes²⁷. Asimismo, enfatizó que:

Las preocupaciones en materia de seguridad pública respecto al crimen organizado son reales y el Grupo de Trabajo reconoce el derecho y el deber del Estado de realizar las acciones correspondientes. Sin embargo, no se puede enfrentar esta situación a expensas del respeto de los derechos humanos²⁸.

Por ello, el Grupo de Trabajo recomendó que se considerara en el corto plazo, el retiro de las Fuerzas Armadas de las operaciones en materia de seguridad pública, en tanto, por su parte, el Relator contra la Tortura recomendó: “retirar

²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comunicado de prensa “La Alta Comisionada, Louise Arbour, realizó la siguiente declaración al final de su visita a México, el 8 de febrero de 2008.” La declaración íntegra se encuentra disponible en: https://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=233:la-alta-comisionada-para-los-derechos-humanos-concluye-su-visita-a-mexico&Itemid=266

²⁷ Consejo de Derechos Humanos (ONU). “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias Adición Misión a México, 20 de diciembre de 2011. A/HRC/19/58/Add.2.” párr. 23. Puede consultarse en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf

²⁸ Consejo de Derechos Humanos (ONU). “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias Adición Misión a México, 20 de diciembre de 2011. A/HRC/19/58/Add.2.” párr. 75. Puede consultarse en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf

definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública [...]”²⁹.

Asimismo, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias señaló que “un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos”³⁰, y recomendó que se adoptaran “todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares”³¹.

Como se observa, el diagnóstico es similar en todos los casos: las instancias internacionales de derechos humanos estimaron que la intervención castrense en labores de seguridad pública o justicia podía poner en entredicho el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos.

Con una valoración similar, tras su visita al país, la CIDH constató durante 2015 la grave crisis de derechos humanos que vive México³², destacando que:

Este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país ha resultado en varias ocasiones en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. Es decir, la atribución de las fuerzas armadas de roles que corresponderían a las fuerzas policiales civiles y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, han dado lugar a mayores violaciones de derechos humanos³³.

Por lo que propuso: “que el Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas [de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad], que por su naturaleza corresponderían a la policía”³⁴. Así también lo manifestó el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien tras su visita al país enfatizó como medida clave el retiro de las fuerzas militares y el fortalecimiento de las capacidades policíacas para llevar a cabo sus funciones de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.³⁵

²⁹ Consejo de Derechos Humanos (ONU). “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión México” *op cit.* Párr. 83

³⁰ Consejo de Derechos Humanos (ONU). “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1.” *op cit.* Párr. 21.

³¹ Consejo de Derechos Humanos (ONU). “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1.” *op cit.* Párr. 103.

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). “Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México” (CIDH, 2015) Puede consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). “Informe sobre la situación de derechos humanos en México” (después de su visita in loco en septiembre de 2015), (CIDH, 2015), párr. 88.

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). “Informe sobre la situación de derechos humanos en México” (después de su visita in loco en septiembre de 2015), (CIDH, 2015), párr. 89.

³⁵ Recomendación hecha en la “Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, con motivo de su visita a México”, octubre de 2015. En: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265

En este mismo sentido, a inicios del 2016 el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos señaló que:

El uso de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública y la falta de un programa para el regreso a un enfoque de seguridad completamente civil levanta varias preocupaciones en términos de gobernanza democrática. Sin tampoco haber puesto fin a la violencia [...].³⁶

Finalmente, haciendo referencia en particular a la creación de la Guardia Nacional, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su revisión al Estado mexicano a finales de 2019, señaló que:

[...] está preocupado por el carácter militarizado de las fuerzas de orden en general, incluyendo la Guardia Nacional, y por la falta de un calendario claro sobre el retiro de la fuerza militar en las tareas de seguridad ciudadano.³⁷

Y, por lo tanto, recomendó al Estado mexicano:

establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana. En este sentido, el Estado parte debe asegurar que la intervención de las fuerzas armadas esté restringida a circunstancias excepcionales y con una duración limitada, conforme a protocolos claros y previamente establecidos, bajo mecanismos de control civiles y esquemas de rendición de cuentas.³⁸

Más recientemente, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, sumarias o Arbitrarias, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, y el Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se dirigieron de manera conjunta al Estado mexicano para manifestar su preocupación por el **ACUERDO**, expresando literalmente que:

Nos preocupa la posibilidad de que el Acuerdo tenga el efecto de ampliar el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y que exacerbe el ya alto nivel de violencia que existe en diferentes partes del país. También nos alarma que las Fuerzas Armadas realicen tareas que no les son propias y para las que no han sido entrenadas, lo cual podría favorecer y mantener la comisión de graves violaciones a derechos humanos³⁹.

³⁶ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos Michel Forst. "Informe de cierre de misión. Visita a México, 24 de enero de 2017". (ONU, 2017) 4. En: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=914:informe-de-cierre-de-mision-relator-especial-de-las-naciones-unidas-sobre-la-situacion-de-los-defensores-de-los-derechos-humanos-michel-forst&Itemid=281

³⁷ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México* (CCPR/C/MEX/6), 7 de noviembre de 2019, párr. 18, <https://bit.ly/2DKnbsC>.

³⁸ *Ibid.*, párr. 19

³⁹ ONU, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, sumarias o Arbitrarias, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, y el Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Ref: OL MEX 9/2020.

En suma, los organismos internacionales han sido constantes en señalar lo problemático que resulta para la vigencia de los derechos humanos, involucrar elementos castrenses en tareas de seguridad pública, y por lo tanto, la necesidad de separar a las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad y justicia en las que actualmente están involucradas. En ese sentido, los organismos internacionales coinciden en el riesgo que para determinados derechos implica la participación castrense en tareas de seguridad pública, no solamente en abstracto como un riesgo latente, sino observable a través de casos y situaciones concretas que han sido puestos a su conocimiento.

En suma, por todo lo anterior, es fundamental que al analizar la constitucionalidad y convencionalidad del **ACUERDO**, es indispensable que dicha revisión incorpore una perspectiva no sólo de preservación de ámbitos competenciales, sino también de prevención de violaciones a derechos humanos. Tal y como ya se ha sostenido, la inclusión de la garantía orgánica sobre la naturaleza civil de las instituciones de seguridad pública en el artículo 21 busca, precisamente, salvaguardar esos derechos humanos que pone en riesgo la militarización de la seguridad.

Desde esta óptica, es necesario contrastar el contenido del **ACUERDO** con las obligaciones internacionales de México, siendo la presente Controversia el único medio en que tal confronta puede hoy por hoy realizarse. Dada la trascendencia de este análisis, dedicamos el siguiente apartado a precisar sus alcances.

6.3 Sobre la posibilidad de que se contraste el contenido del ACUERDO con las obligaciones internacionales de México.

Como ha quedado señalado, por el **ACUERDO** el Presidente ha dispuesto de la Fuerza Armada Permanente -Ejército, Armada y Fuerza Aérea, según la Constitución- para llevar a cabo tareas de seguridad pública hasta el año 2024.

En sus términos, la Fuerza Armada Permanente queda facultada para realizar doce de las cuarenta y cuatro facultades que la Ley de la Guardia Nacional confiere a esta corporación. Entre éstas se encuentran algunas facultades excesivamente amplias, como la prevención del delito, y otras que el Ejército y la Marina ya venían realizando sin marco legal, como detener personas.

El **ACUERDO** se fundamenta en el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reformó la Constitución y se dio a la vida a la Guardia Nacional. Mediante este transitorio, se habilitó al Presidente para disponer de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública, al tiempo que estableció que dicha disposición debía sujetarse a cinco condiciones concretas: ser extraordinaria, ser regulada, ser fiscalizada, ser subordinada y ser complementaria.

Estas condiciones tienen un significado y un alcance precisos: se trata de las consideraciones contenidas en la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso Alvarado Espinoza y otros vs México, en la que estimó que:

182. [C]omo regla general, [...] el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

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

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

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

d) **Fiscalizada**, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

[Negritas fuera del original]

De estas condiciones, por cierto, hizo eco en su momento el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 en virtud de las impugnaciones que se presentaron contra la unánimemente cuestionada Ley de Seguridad Interior.

Siendo así, importa contrastar la Constitución, la sentencia interamericana referida y la citada sentencia de esta SCJN, con el contenido del **ACUERDO**. Al hacerlo, es claro que éste no se ajusta a aquéllas pues aunque se citan en el título dichas condiciones, en sus cinco artículos y dos transitorios no son desarrolladas.

En efecto, la intervención prevista en el **ACUERDO** no es extraordinaria, pues aunque se establece un límite temporal el despliegue castrense se extiende a todo el país y sin distingo de delitos o situaciones.

A este respecto, es relevante destacar que el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el Juicio de Amparo 588/2020, interpuesto por la asociación civil Mexicanos Unidos contra la Delincuencia analizó ya el **ACUERDO** en cuestión, específicamente sobre este aspecto, y sobre el particular consideró:

A su vez, el requisito de excepcionalidad en la intervención de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz para realizar tareas de seguridad interior también

lleva implícito un criterio de delimitación territorial. Es decir, la participación de las Fuerzas Armadas debe limitarse al espacio territorial en que se actualicen las circunstancias excepcionales sin incluir espacios y territorios en donde éstas no se presenten.

La temporalidad y la delimitación espacial de las fuerzas armadas se deriva de modo lógico del requisito de excepcionalidad, en atención a que el incumplimiento de tales criterios daría lugar a permitir la participación de las Fuerzas Armadas en forma permanente y total, en momentos y lugares en que no se actualizan las circunstancias extraordinarias (p. 55).

El **ACUERDO** no desarrolla un despliegue castrense subordinado, pues la Fuerza Armada Permanente tendrá que coordinarse más no “subordinarse” a las autoridades civiles. Y no es complementaria, pues las Fuerzas Armadas -y no los civiles- seguirán siendo protagonistas centrales de la política de seguridad.

Sobre el particular, el mismo Juez Octavo de Distrito al resolver el Juicio de Amparo 588/2020, razonó:

Ante lo expuesto, se concluye que la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública que se determinó en el Acuerdo reclamado, no es subordinada ni complementaria, dado que no se estableció, de manera puntual y expresa, la subordinación de las autoridades castrenses a las civiles; sino que más bien, se les ordenó coordinación en funciones que, al parecer, llevarán a cabo de manera conjunta; siendo que las Fuerzas Armadas únicamente pueden actuar como auxiliares de dicha función pública (p. 87).

Tampoco satisface el requisito relativo que el despliegue militar sea regulado pues no provee la debida base normativa, el **ACUERDO** es una norma administrativa escueta, que no aborda de forma exhaustiva los extremos que se relacionan con una decisión de este calado.

En este tenor, el ya citado Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa razonó en el Juicio de Amparo citado:

Ante lo expuesto, se concluye que la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública que se determinó en el Acuerdo reclamado, no es subordinada ni complementaria, dado que no se estableció, de manera puntual y expresa, la subordinación de las autoridades castrenses a las civiles; sino que más bien, se les ordenó coordinación en funciones que, al parecer, llevarán a cabo de manera conjunta; siendo que las Fuerzas Armadas únicamente pueden actuar como auxiliares de dicha función pública (p. 87).

El **ACUERDO** tampoco con la condición de que esta intervención sea fiscalizada, pues se confía la supervisión a los órganos internos de control militares, que carecen de condiciones mínimas de independencia e imparcialidad, sin crearse controles externos adicionales.

Sobre esta cuestión, el Juez Octavo de Distrito argumentó en el Juicio de Amparo multi-aludido:

Por último, el Acuerdo reclamado no establece una debida fiscalización de las actuaciones de las autoridades militares que lleven a cabo funciones de seguridad pública. Únicamente se limita a señalar que las tareas que realicen las instituciones castrenses, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda (p. 88).

Finalmente, es relevante señalar que el amparo de referencia, sustentó gran parte de su razonamiento en la interpretación que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado en la Jurisprudencia P./J. 36/2000, en la cual determinó que para la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, es imprescindible que ésta se realice a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo los castrenses 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 misma⁴⁰.

Tratándose de un **ACUERDO** incompatible con los tratados internacionales de derechos humanos -a partir de la interpretación de éstos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente el citado caso Alvarado-, era de esperarse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ejercitara sus facultades para impugnarlo vía acción de inconstitucionalidad, lo que lamentablemente no ocurrió.

Es por ello que la Controversia Constitucional de marras deviene especialmente relevante: al abdicar otros actores legitimados para activar el control de constitucionalidad frente al **ACUERDO**, el que se analiza es el único asunto que puede permitir a esta SCJN hacer valer la supremacía constitucional y velar porque la sentencia interamericana no devenga letra muerta.

Como se argumenta en la demanda de Controversia, es dable afirmar que el Poder Ejecutivo ejerció una facultad que si bien había sido conferida por la citada Soberanía al reformar la Constitución el 26 de marzo de 2019, se confirió con una serie de condicionantes que el Ejecutivo eludió con el **ACUERDO**.

En efecto, como ya se dijo, si bien en el Artículo Transitorio Quinto de la mencionada Reforma se facultó al Presidente de la República para disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, esta habilitación tuvo una delimitación

⁴⁰ SCJN. Tesis: P./J. 36/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XI, abril de 2000, jurisprudencia constitucional de rubro 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.

clara: la disposición debió ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Esto en el marco de que, como ya se dijo, fue voluntad del Poder Reformador mantener intacta la garantía orgánica contenida en el artículo 21 Constitucional en su párrafo décimo, en el que se establece que las “instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil”. Desde esta perspectiva, puede concluirse que el **ACUERDO** de marras, ignoró la voluntad del Congreso del Estado al ir más allá de lo que se decidió en la Reforma, esto es: mantener una seguridad civil.

Dicho, esto, es relevante subrayar que conforme al reiterado criterio de la SCJN, una vez que se declare procedente una Controversia Constitucional por estimarse que existe un “principio de afectación” a la división de poderes o a la cláusula federal, es factible que la SCJN analice argumentos de fondo sobre la violación a derechos humanos o incluso de legalidad que tengan conexión con la norma impugnada.

Así lo sostuvo el Pleno de esta SCJN en la tesis de jurisprudencia P./J.42/2015 al estimar que:

en caso de que se encuentren mezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.

Es por ello dable, estimamos, que al constatarse en el caso que nos ocupa acontece un “principio de afectación”, la SCJN amplíe su análisis hacia otras cuestiones presentes en la litis, como lo es la elusión de las condicionantes impuestas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo para disponer de la Fuerza Armada Permanente que entraña directamente el incumplimiento de una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso contra México que, precisamente por ello, es plenamente vinculante.

Esta posibilidad es, si cabe decirlo, incluso más trascendente para preservar la integridad de nuestro Ordenamiento Jurídico, dado que la naturaleza jurídica ambigua del **ACUERDO** provoca que el sistema de control constitucional oponible contra actos o normas provenientes del Poder Ejecutivo sea difícilmente aplicable.

Por ejemplo, en tratándose del juicio de amparo, si bien pudo argüirse la titularidad un interés legítimo argumentando que el **ACUERDO** es de naturaleza autoaplicativa para presentar un amparo contra su emisión, su eventual concesión no tendría

efectos generales, sino que únicamente ampararía al quejoso en la demanda de amparo, como precisamente ocurre respecto del Juicio de Amparo resuelto por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, de número 588/2020.

En cuanto a la interposición de acciones de inconstitucionalidad, como ya se dijo, los actores legitimados para hacerlo se abstuvieron de ello.

En los hechos, la Controversia Constitucional 90/2020 representa el único medio de defensa para garantizar el respeto y protección a los derechos humanos más esenciales para nuestra sociedad. Si bien las afectaciones que dieron lugar a esta responden a la invasión de competencias entre autoridades y órganos de poder, la esencia de la Controversia Constitucional incluye también el bienestar de las personas que se encuentra bajo el imperio de aquéllos⁴¹.

Mediante este mecanismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la posibilidad de tutelar los derechos humanos afectados por el **ACUERDO**, fungiendo como un contrapeso que fortalezcan la vida democrática de nuestra sociedad.

Afirmar lo contrario, por considerar que en el **ACUERDO** no hay “principio de afectación” o por estimar que en Controversia Constitucional sólo puede realizarse un análisis mínimo acotado a preservar las competencias constitucionales de los poderes de la Unión en pugna, implicaría que esta SCJN renuncie a la posibilidad de ejercer sus atribuciones de Tribunal Constitucional dejando al puro arbitrio del Presidente de la República la aplicación de la política de seguridad pública vía acuerdos administrativos y peor aún, provocando que la única opción para las personas sea dolerse de la aplicación del **ACUERDO** cuando resientan un daño en su esfera de derechos que sea irreparable.

Por lo expuesto, de Ustedes C.C. Señoras Ministras y Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente solicitamos:

PRIMERO: Que se nos tenga por presentados con este escrito Amicus Curiae mediante el cual allegamos insumos técnico jurídicos, desde la perspectiva de los derechos humanos, para la discusión de la presente Controversia Constitucional, por estimar que dicha controversia jurídica es de especial interés público.

⁴¹ Tesis P./J. 101/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 708, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.

SEGUNDO: Que esta SCJN considere realizar el estudio de la presente Controversia Constitucional de manera sucesiva al estudio de las acciones de constitucionalidad interpuestas contra las leyes secundarias asociadas a la reforma constitucional por la que se creó la Guardia Nacional, por estar todas esas cuestiones relacionadas con la misma materia de interpretación constitucional y requerir por ello una revisión integral, consistente y congruente.

CIUDAD DE MÉXICO A 17 DE NOVIEMBRE DE 2020

**POR EL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C.,**

**JORGE SANTIAGO AGUIRRE ESPINOSA
DIRECTOR**