



OFICIALIA DE PARTES



Diputado Omar Bazán Flores

PRESIDENCIA DEL
H. CONGRESO DEL ESTADO



**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
P R E S E N T E.-**

El suscrito **Omar Bazán Flores**, Diputado de la LXVII Legislatura del Honorable Congreso del Estado, integrante al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 68 Fracción I de la Constitución Política del Estado y 167 fracción I y 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Chihuahua, comparezco ante esta Honorable Representación Popular para someter a su consideración la presente iniciativa con carácter de decreto para aprobar el **PUNTO DE ACUERDO que se propone emita este H. Congreso del Estado de Chihuahua**, por lo que me permito someter ante Ustedes la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano judicial de la Organización de los Estados Americanos que goza de autonomía frente a los demás órganos de aquella y que tiene su sede en San José de Costa Rica. Su propósito es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados de derechos humanos a los cuales se somete el llamado Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En noviembre de 1969 se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. En ella, los delegados de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos redactaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor el 18 de julio de 1978, al haber sido depositado el undécimo instrumento de ratificación por un Estado Miembro de la OEA.

A la fecha, veinticinco naciones americanas han ratificado o se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por comunicación dirigida al Secretario General de la OEA, el 26 de mayo de 1998. Venezuela denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por comunicación dirigida al Secretario General de la OEA, el 10 de septiembre de 2012.



Diputado Omar Bazán Flores

Este tratado regional es obligatorio para aquellos Estados que lo ratifiquen o se adhieran a él y representa la culminación de un proceso que se inició a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando las naciones de América se reunieron en México y decidieron que una declaración sobre derechos humanos debería ser redactada, para que pudiese ser eventualmente adoptada como convención. Tal declaración, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de la persona, fue aprobada por los Estados Miembros de la OEA en Bogotá, Colombia, en mayo de 1948.

Con el fin de salvaguardar los derechos esenciales del hombre en el continente americano, la Convención instrumentó dos órganos competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera había sido creada en 1959 e inició sus funciones en 1960, cuando el Consejo de la OEA aprobó su Estatuto y eligió sus primeros miembros.

Básicamente, conoce los casos en que se alegue que uno de los Estados partes ha violado un derecho o libertad protegidos por la Convención, siendo necesario que se hayan agotados los procedimientos previstos en la misma, tales como el agotamiento de los recursos internos.

Las personas, grupos o entidades que no son Estados no tienen capacidad de presentar casos ante la Corte, pero sí pueden recurrir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión puede llevar un asunto ante la Corte, siempre que el Estado cuestionado haya aceptado la competencia de esta. De todas maneras, la Comisión debe comparecer en todos los casos ante la Corte.

El procedimiento ante la Corte es de carácter contradictorio. Termina con una sentencia motivada, obligatoria, definitiva e inapelable. Si el fallo no expresa en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de estos tiene derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual.

En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

Por medio de esta función, los Estados miembros de la OEA pueden consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Además, pueden consultarla, en los que les compete, los órganos de la Organización de los Estados Americanos.



Diputado Omar Bazán Flores

Así mismo la Corte, a solicitud de un Estado miembro de la OEA, puede darle a tal Estado opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha generado debates muy interesantes sobre los efectos de las opiniones consultivas y sobre la aplicación de esas opiniones por parte de los tribunales nacionales.

En el informe Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2015, se establece que debe analizarse dentro del contexto objetivo del marco constitucional mexicano en función de la realidad del país, para que se pueda contrastar los efectos nocivos de violarlo en aras de un supuesto beneficio que sería combatir la crisis de inseguridad que padece el país, ello antes de que existiera la Guardia Nacional creada por López Obrador.

El referido informe hace énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia de México.

Dentro del apartado “VIOLENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA”, destacan como en México se ha buscado aumentar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, lo que en términos de seguridad ciudadana tiene aspectos y efectos negativos, sobre todo cuando ello se convierte en una práctica generalizada y no excepcional.

El informe señala lo siguiente:

“A. Situación de violencia y violaciones a los derechos humanos.

87. Como parte de la “guerra contra el narcotráfico” iniciada a partir del 2006, las autoridades mexicanas optaron por aumentar el rol de las Fuerzas Armadas – particularmente la SEDENA y la SEMAR – en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre la fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales. Esta situación habría desatado mayor violencia así como violaciones graves a los derechos humanos e impunidad. A pesar del cambio de gobierno en diciembre de 2012 y del cambio en el discurso oficial dejando de lado el concepto de “guerra” en los pronunciamientos públicos, no habrían cambios sustanciales en relación a las políticas de seguridad en la práctica y a la violencia que éstas desencadenan.



Diputado Omar Bazán Flores

88. 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 a 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 humanos.

89. Según organizaciones de la sociedad civil, mientras que en el 2007 habían 45.850 agentes de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, para el 2011 habían 96.261. Según información en prensa, en lo que va del presente Gobierno, las compras de armas se habrían incrementado 100 veces más que en los gobiernos anteriores. A la fecha no se tiene conocimiento de algún plan del Gobierno de México respecto del retiro gradual de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana. Por el contrario, en el tercer informe de Gobierno de septiembre de 2015, el Presidente reiteró que el trabajo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública continuará. La CIDH considera indispensable que el Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas, que por su naturaleza corresponderían a la policía.

90. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la división territorial, el despliegue y las acciones implementadas por las fuerzas armadas obedecen al cumplimiento de las misiones generales que tienen señaladas en materia de defensa exterior y seguridad interior de la nación, así como para apoyar a la población civil en casos de desastres y necesidades públicas. Informó que las Fuerzas Armadas apoyan a la autoridad civil de los tres órdenes de gobierno en acciones de seguridad pública para proteger a las personas y sus bienes, a petición expresa, fundada y motivada de las mismas, sin sustituirlas en sus funciones. En ese sentido, el despliegue de las Fuerzas Armadas Mexicanas “responde a garantizar la seguridad de la población y preservar el Estado de Derecho, y no como se afirma de responder a una política encaminada a cometer ataques generalizados contra de la población civil”. El Estado asimismo destacó las tesis jurisprudenciales 36/2000, 37/2000 y 38/2000 de la SCJN que establecen que es legal la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, en apoyo a las autoridades civiles. Previa petición fundada y motivada, cuando acrediten que han sido rebasadas en su capacidad de reacción, por la delincuencia organizada, con estricto apego a derecho, respetando las garantías individuales de los gobernados.



Diputado Omar Bazán Flores

91. Frente la situación de militarización que atraviesa México, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación ante la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponderían exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión y la Corte han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno. Conforme la Comisión estableció en su informe sobre Seguridad Ciudadana, una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa

92. En el continente Americano, la experiencia demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna en general viene acompañada de violencia y graves violaciones a los derechos humanos. Ya desde su visita in loco a México en 1998, la CIDH expresó su preocupación por la utilización de miembros de las fuerzas armadas en ejercicios de funciones policiales. Previo a su visita in loco en 2015, la CIDH recibió información sobre un acuerdo celebrado ente la SEDENA y gobiernos municipales y estatales de Nuevo León, Tamaulipas y San Luis Potosí sobre una policía militar de 3.200 efectivos que operaría en estos estados. Durante la visita, representantes federales y estatales aseguraron a la CIDH que ese acuerdo se referiría únicamente a la construcción de instalaciones, y no a la participación adicional de militares en actividades de seguridad ciudadana. La Comisión seguirá de cerca la implementación de dicho acuerdo y sus alcances.

93. Este marco de confrontación con el crimen organizado, y la consecuente militarización, ha dado lugar al incremento en el uso excesivo de la fuerza. Especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizaron un análisis del índice de letalidad, que es el número de civiles muertos por cada civil herido en situaciones calificadas por las autoridades como “enfrentamientos”. Estos índices resultan alarmantemente altos en México. El investigador que diseñó el índice de letalidad señala que “cualquier cociente superior a 1 estará apuntando a un abuso de la fuerza y a la existencia de “ejecuciones sumarias”. Esto porque en enfrentamientos auténticos, suele haber más



Diputado Omar Bazán Flores

gente herida que muerta, ya que la policía, al hacer uso de la fuerza de forma legítima, busca incapacitar y no matar. Según el informe, en México el índice de letalidad del ejército fue de 7.7 civiles muertos por cada civil herido en 2013 y 11.6 en el primer trimestre de 2014. Tomando datos de prensa, el índice de letalidad arroja en términos generales la tendencia de los datos oficiales. Ambos – datos oficiales y de prensa- indican que la letalidad en enfrentamientos de la SEDENA tuvo el valor más elevado en 2011 y 2012, pero el descenso posterior arroja valores elevados del índice en un contexto donde la información oficial ya no se estaría registrando o haciendo pública. La Secretaría de la Defensa Nacional informó que “a partir del 6 de abril de 2014, ya no se le da continuidad a dicha estadística, en relación de no ser necesaria para esta dependencia del Ejecutivo federal, debido a que [...] el personal de esta Secretaría, después de repeler una agresión, se limita únicamente a preservar el lugar de los hechos y una vez que hacen presencia las autoridades competentes se desliga de los procesos de investigación correspondientes”.

94. Además de las fuerzas armadas, la CIDH toma en cuenta que este problema afecta también a las fuerzas policiales: federales, estatales y municipales. En el caso de la Policía Federal por ejemplo, según datos oficiales, el índice de letalidad tuvo valores bajos hasta 2010 y creció hasta el 2013 hasta llegar a 20.2 civiles muertos por cada herido¹²⁷. En el 2014 según cifras oficiales habría un descenso a 4.6 civiles muertos por cada herido, mientras que el Informe realizado por los Especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) indicaron que conforme a datos de prensa el índice de letalidad para el 2014 sería de 25.5128.

95. Como se señaló en el capítulo II, los niveles de violencia e inseguridad que atraviesa México también obedecen a la falta de una respuesta estatal efectiva frente al crimen organizado que actúa por interés propio, situación que se ha complejizado cuando actúa en colusión con funcionarios y autoridades del Estado, muy en particular a nivel municipal y estatal. En estos casos la ciudadanía queda en total indefensión frente a la violencia así como en su acceso a la justicia. El caso de Ayotzinapa que se analiza más adelante, es un claro ejemplo de ello.

96. Como ha señalado en ocasiones anteriores, la Comisión reitera que las obligaciones asumidas por los Estados exigen políticas públicas sobre seguridad y combate al crimen que prioricen el funcionamiento de una



Diputado Omar Bazán Flores

*estructura institucional eficiente. Ésta debe garantizar a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito, incluido el crimen organizado*¹²⁹. *97. En cuanto al fortalecimiento de cuerpos civiles de seguridad, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado manifestó que en agosto de 2014, el estado de fuerza de la Policía Federal se incrementó en cinco mil elementos, al conformarse la séptima división de la corporación “División de Gendarmería”. Según el Estado, este crecimiento en el personal de seguridad no militar del Gobierno de la República, “contribuye al esfuerzo del Estado mexicano por tener más y mejores recursos humanos, técnicos y logísticos para hacer frente a la delincuencia organizada en zonas con mayores necesidades de atención y donde es necesario seguir trabajando en la consolidación de las instituciones locales”*¹³⁰. *98. En la siguiente sección, la Comisión analiza algunas graves violaciones de derechos humanos en México tales como las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales como producto de la situación de violencia e inseguridad que atraviesa el país.”*

La Corte Interamericana a lo largo de su jurisprudencia se ha pronunciado en relación a la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad nacional.

Desde el caso Cantoral Benavides Vs. Perú la Corte ha establecido que si bien “en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación (...) resulta absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común (...).”

“Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas”.

Asimismo, recientemente el Tribunal desarrolló el tema de la participación de las fuerzas armadas precisamente en los casos mexicanos Inés Fernández Ortega y



Diputado Omar Bazán Flores

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Cabrera García y Montiel Flores al constatar en el caso del Estado mexicano que la presencia del Ejército cumpliendo labores policiales en Guerrero ha sido un tema controvertido en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha colocado a la población en una situación de vulnerabilidad.

La Corte consideró en el caso Cabrera García y Montiel Flores, que en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos.

Además señaló que organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que las funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”.

La Corte concluyó en el caso Cabrera García y Montiel Flores que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

Estos criterios fueron retomados en la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, promovidas en contra de la Ley de Seguridad Interior, sostuvo entre otras cosas que retomando la acción de inconstitucionalidad 1/1996, concluye del análisis del artículo 21 de la Constitución Federal, vigente al momento de dicha sentencia constitucional, se desprendía con claridad, que el propósito del Constituyente Permanente, al establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, era hacer frente a la delincuencia organizada, articulando en su contra a todas las autoridades del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno, sin excluir a ninguna de las que tengan dentro de sus atribuciones, coadyuvar a lograr los objetivos de seguridad pública traducidos en



Diputado Omar Bazán Flores

libertad, orden y paz pública como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. Asimismo, se advierte que del texto literal o de la interpretación gramatical del artículo 21 constitucional, no se puede desprender la exclusión expresa o tácita de alguna autoridad. En ese mismo precedente, respecto al artículo 129 constitucional precisó que una de las preocupaciones fundamentales que se dejaron sentir fue que el Ejército no interviniera por sí y ante sí en cuestiones de carácter civil; sin embargo, concluyó que su interpretación no lleva a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles. La intención del legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles. En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.

En el fallo que se comenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los criterios de la Corte Interamericana sirven de parámetros para analizar si la Ley de Seguridad Interior era inconstitucional:

“A mayor abundamiento, conviene recordar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana no prohíbe de manera absoluta el uso de Fuerzas Armadas para atender situaciones de carácter excepcional.

Claramente en el caso Zambrano Vélez y otros contra Ecuador, precisó en el párrafo 51 de su sentencia que en determinadas situaciones de alteración del orden público los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación, motivo por el cual impone el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar Fuerzas Armadas, en atención al entrenamiento que reciben; argumento conforme al cual se advierte la inexistencia de una prohibición absoluta en el uso de Fuerzas Armadas y la existencia de una permisión en la que deben cumplirse requisitos que garanticen un uso excepcional.

En esa línea, en casos como Radilla Pacheco contra México, se aborda el tema del fuero militar y los alcances de la justicia penal militar, conforme a lo cual considera el alcance restrictivo y excepcional de la misma, atendiendo a que dichas fuerzas actúan realizando acciones de protección a la población civil; por lo que el fuero civil se constituye en un límite para juzgar acciones en contra de civiles por parte de las Fuerzas Armadas.



Diputado Omar Bagón Flores

Aunado a ello, la Corte Interamericana ha establecido que el uso de la fuerza debe cumplir con los siguientes requisitos: i) Excepcionalidad; ii) Necesidad; iii) Proporcionalidad; iv) Humanidad; y, v) Existencia de un marco normativo que regule el uso de la fuerza.

Así, la Corte Interamericana ha perfilado ciertos criterios que ayudan a determinar el uso legítimo de fuerza por parte de miembros de cuerpos de seguridad del Estado. En los casos Familia Barrios, Perozo y otros, Zambrano Vélez y otros, Montero Aranguren y otros (Retén de Catia), destaca cinco criterios:

a) Excepcionalidad. Debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En ese sentido, sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control.

b) Necesidad. El uso de la fuerza letal y las armas de fuego contra las personas debe estar prohibido como regla general, y su uso excepcional deberá estar formulado por ley y ser interpretado restrictivamente, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. El principio de necesidad justifica sólo las medidas de violencia militar no prohibidas por el derecho internacional, que son relevantes y proporcionadas para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos.

c) Proporcionalidad. El uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. La fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida.

d) Humanidad. El principio de humanidad complementa y limita intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas) para el logro de una ventaja militar definitiva. En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.

e) Legalidad o existencia de un marco normativo que regule el uso de la fuerza. La legislación interna debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de los



Diputado Omar Bagón Flores

agentes estatales, así como para asegurar un control independiente acerca de la legalidad de la misma.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el referido fallo cuando analiza la violación al artículo 29 constitucional declara invalido el artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior ya que generaría un estado de excepción que permitiría la violación de derechos humanos y garantías, sin cumplir lo previsto en el artículo 29 constitucional, que actualmente señala:

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

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta



Diputado Omar Bazán Flores

Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

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

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

Artículo reformado DOF 21-04-1981, 02-08-2007, 10-06-2011

El artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior que fue declarado inconstitucional se refiere a la realización de acciones preventivas o estratégicas relacionadas con los riesgos a la seguridad interior, lo cual, permite la ejecución de acciones de intervención directa de las autoridades federales mediante operativos que puedan involucrar el eventual uso de Fuerzas Armadas, para la posterior atención, reducción o contención de amenazas a la seguridad interior; situación que según la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta contraria al sistema de excepción que debe existir.

El referido artículo señala lo siguiente:

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



Diputado Omar Bazán Flores

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

El referido artículo resultó violatorio del artículo 29 Constitucional, pues de facto está suspendiendo el régimen de excepción e incursionando en la entidades federativas sin requisito previo alguno, sino como un operativo permanente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue enfática en señalar: “En efecto, cabe precisar que a lo largo de la presente resolución se ha establecido que las acciones en relación a las amenazas de seguridad interior se instrumentan de manera excepcional, en atención a una situación de gravedad en las entidades federativas que solicitan un apoyo ante la superación de sus capacidades efectivas para atenderla, conforme lo establece el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior.”

Y sigue afirmando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentos tendentes a demostrar que la intervención de las fuerzas armadas no puede ni debe ser permanente, ni invasora de las facultades de las entidades federativas, pues es claro que con ello atiende no solo a los criterios del Corte Interamericana de los Derechos Humanos, sino al sistema federal mexicano así como a su interpretación histórica y teleológica:

“Así, frente a este esquema que activa la participación de fuerzas federales y armadas en relación a la identificación, prevención y atención de riesgos, se advierte que se violarían los principios de temporalidad, subsidiariedad y gradualidad que permiten justificar la intervención excepcional no sólo de las Fuerzas Armadas, sino la intervención de la Federación en las entidades federativas.”

“Por ello, no puede justificarse la existencia de una facultad que permita a las autoridades federales (incluidas las Fuerzas Armadas) para que lleven a cabo acciones, sin el cumplimiento de los requisitos que impone la ley en el artículo 11 de la Ley impugnada, es decir, que se solicite por las entidades federativas y las amenazas comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades o se originen por la falta o insuficiente colaboración con la preservación de la Seguridad Nacional.”



Diputado Omar Bazán Flores

...

“Bajo este entendimiento, no es válido que de manera permanente y sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, lleven a cabo las acciones de seguridad interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos, sobre todo si se toma en cuenta que dicha cuestión ya se encuentra regulada en la Ley de Seguridad Nacional, misma que para esas cuestiones, parte sobre todo de acuerdos y convenios de colaboración y coordinación.”

...

Mediante decreto publicado el 26 de marzo de 2019 el Constituyente Permanente Federal, crea el marco jurídico de la Guardia Nacional en México, mediante la reforma de los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; adición de los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y derogación de la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de dicha reforma se incluyen en el artículo 21 de la Constitución Federal, las bases estructurales mínimas a las que se sujetará la estructura y organización de la Guardia Nacional de la siguiente manera:

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...



Diputado Omar Bagán Flores

...

...

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.



Diputado Omar Bazán Flores

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.

Se destaca en el párrafo décimo de la reforma a dicho artículo el mandato del constituyente permanente de que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, sean de carácter civil. El tema que se debatió al crear la Guardia Nacional en el seno del Congreso de la Unión y en las Legislaturas de los Estados, es la “militarización del país”, precisamente en antagonismo a ello se definió que fuera de carácter civil, lo cual es acorde y congruente con el informe el informe Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2015.

El presidente, Andrés Manuel López Obrador, en su conferencia de prensa del pasado lunes 8 de agosto del 2022, anuncia que la Guardia Nacional dependerá por completo de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), adelantando que emitirá un decreto para que el Ejército asuma el control operativo y administrativo del cuerpo de seguridad, creado al inicio de su presidencia como una corporación de carácter civil, por decisión del Congreso: dijo:

“Voy a emitir un acuerdo para que ya por completo la Guardia Nacional dependa de la Secretaría de la Defensa”...“Quiero que sea la Sedena se haga cargo”.

El decreto atisba la intención original del Gobierno de López Obrador para que la Guardia Nacional tenga un mando militar de forma permanente. Se trata de la mayor corporación policial de México, con más de 114.000 efectivos, de acuerdo con datos oficiales publicados a principios de este año. El anuncio quita el control a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y supone la mayor apuesta militar en materia de seguridad del sexenio.

Cuestionado el mandatario ha justificado que su actuación está dentro de los márgenes de la ley y que es un cambio necesario para entregar “buenas cuentas” contra la crisis de violencia e inseguridad que azota al país desde hace casi dos décadas y para evitar que “se eche a perder”, en alusión a la extinta Policía Federal.



Diputado Omar Bazán Flores

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

“Tengo un bloque opositor que no ayuda en nada”, ha reclamado el presidente. El bloque gobernante tiene mayoría en la Cámara de Diputados y en el Senado, pero tiene que negociar con los partidos opositores para alcanzar el umbral de dos tercios de los votos para aprobar reformas constitucionales. Eso ha frustrado algunas de las enmiendas prioritarias para el Gobierno. Su uso no suele ser común para asuntos de esta magnitud, pero López Obrador ya había echado mano de decretos presidenciales para, por ejemplo, quitar el control de las aduanas al fisco y entregarlo a las Fuerzas Armadas, uno de los actores más beneficiados por su Administración.

El Ejército se ha convertido en un cajón de sastre para el Ejecutivo y ha asumido casi todos los proyectos insignia del Gobierno de López Obrador, desde la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles y de tramos del Tren Maya hasta el reparto de vacunas contra la covid. La militarización de las tareas de seguridad ha sido especialmente criticada por el historial de reclamos de violaciones de derechos humanos y la falta de transparencia y rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas.

La doctrina ha distinguido entre el llamado “poder constituyente originario” y el “poder constituyente derivado”. El primero surge en momentos de ruptura revolucionaria o de fundación de un nuevo Estado. Se dice que no está sujeto a límites jurídicos y que no está condicionado por el orden jurídico preexistente. Por su parte, el segundo surge en el marco de una Constitución vigente, y de él se afirma que sí está sujeto a límites jurídicos y que sí está condicionado por el orden constitucional existente.

El poder revisor de nuestra Constitución, contemplado en el artículo 135 constitucional, es un “poder constituyente derivado”, en los términos arriba apuntados y por tanto condicionado por el orden constitucional vigente, lo cual nos lleva al tema de los límites del referido tipo de poder.

Se han identificado dos tipos de límites: los materiales y los formales. En cuanto a los límites materiales, se ha hablado de límites explícitos y de límites implícitos. En cuanto a los primeros, estamos ante los llamados “principios pétreos” o “cláusulas de intangibilidad”, previstos expresamente en algunas constituciones y que implican que el poder revisor de la Constitución está impedido para reformarlos. Se trata de temas que el poder constituyente decidió declarar inmodificables creando una rigidez constitucional. Este tipo de límites no existe en la Constitución mexicana, pero sí existe en la constitución Francesa, por ejemplo.

Los límites materiales son aquellas normas sustantivas o aquellos principios que no pueden ser tocados por la reforma constitucional, de tal manera que se cuestiona si



Diputado Omar Bagón Flores

existen normas o principios establecidos en la Constitución que no puedan ser objeto de reforma por el poder constituyente.

Si partiésemos afirmando que el poder revisor y el Congreso constituyente pueden partir de cero, sin estar sujetos ni subordinados a ninguna disposición de la Constitución preexistente (a pesar de tener poderes “derivados”), porque la Constitución no establece expresamente ningún “principio pétreo”, es decir, no contiene ninguna cláusula en la cual se prohíba la reforma de algún principio o norma constitucional específica, equivaldría a la posibilidad de que el día de mañana se reforme la Constitución para constituir el Imperio Mexicano, bajo sistema monárquico, lo cual sería absurdo, pero formalmente solo se requiere que exista la mayoría calificada en el Congreso de la Unión y en las Legislaturas de los Estados para que ello sucediese.

Por ello la respuesta podríamos decir que existen límites implícitos al poder revisor que derivan de los principios, normas o “decisiones fundamentales” que no pueden ser reformadas, aun cuando la Constitución no establezca expresamente tal prohibición.

El problema se presenta en determinar ¿cuáles son esos principios fundamentales que vienen a constituir límites implícitos del poder reformador? Los doctrinarios mexicanos han ofrecido diferentes soluciones, Jorge Carpizo ha señalado que las decisiones fundamentales de nuestro orden constitucional son los derechos humanos, la soberanía popular, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la supremacía del Estado sobre las iglesias y el juicio de amparo. Emilio Rabasa señala como un principio que no puede ser cambiado por el poder reformador de la Constitución, el de la forma de gobierno. Mientras que Mario de la Cueva dice que el poder revisor no puede modificar la esencia de la Constitución que son los derechos individuales y sociales. Burgoa considera como principios fundamentales la forma del Estado, la forma de Gobierno, el sistema electoral, las garantías del gobernado, las garantías sociales, las garantías del trabajador, las declaraciones fundamentales en materia socioeconómica y cultural y el juicio de amparo, y propone que cualquier reforma a la Constitución que afecte sustancialmente alguno de estos principios, debiera ser sometida a referéndum popular, una vez cumplido el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, para que entre en vigor.

Como puede observarse, no existe en nuestra Constitución un criterio o base que permita identificar, con un mayor grado de objetividad, cuáles podrían considerarse como “principios pétreos implícitos”. Asimismo, tampoco existe un señalamiento acerca de quién estaría facultado para definir cuáles son dichos principios, sin embargo es de interés superlativo, el siguiente criterio de la Suprema Corte de



Diputado Omar Bagán Flores

Justicia de la Nación que asume la existencia de esos límites y por tanto la posibilidad de que sea la misma Corte que defina su transgresión:

PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL. *No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular -los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate-. El Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador -ordenado y regulado en la Constitución- como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una "competencia de competencias", ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la*



Diputado Omar Bazán Flores

organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica lex superior y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformatorio.

Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, el tres de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXV/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a tres de noviembre de dos mil nueve.

Época: Novena Época Registro: 165713 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Diciembre de 2009 Materia(s): Constitucional Tesis: P. LXXV/2009 Página: 14

En estas condiciones, a mi juicio y conforme a los argumentos constitucionales que he invocado, es indudable que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y seguridad ciudadana tiene aspectos y efectos negativos en el respeto a los derechos humanos cuando ello se convierte en una práctica generalizada y es propio de un país antidemocrático y dictatorial, de tal suerte que solo se deben usar de manera excepcional, y este principio es asumido por México dentro del contexto jurídico de respeto a los derechos humanos como miembro de



Diputado Omar Bazán Flores

la OEA, por lo que esa práctica sería contraria la constitución y a los tratados internacionales adoptados por México.

*Se propone el siguiente **PUNTO DE ACUERDO** que tome de inmediato el H. Congreso del Estado de Chihuahua:*

ACUERDO

PRIMERO. *Se conmina y exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal Presidente Andrés Manuel López Obrador que en el uso de sus atribuciones como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas acate los principios acogidos por la Corte Interamericana y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad, humanidad y legalidad en el uso de las fuerzas armadas.*

SEGUNDO. *Tomando en cuenta que en México la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 29 prevé que el Ejecutivo Federal pueda usar las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, en los caso previstos en la carta magna y previa autorización del Congreso de la Unión, se conmina y exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal Presidente Andrés Manuel López Obrador para que de inmediato se ajuste al marco constitucional en su intención del uso de las fuerzas militares en acciones de seguridad pública, bajo el principio irrestricto de excepcionalidad.*

TRANSITORIOS:

UNICO.- *El presente decreto entrará en vigor el día de su aprobación.*

En el Palacio Legislativo del Estado de Chihuahua, a los 16 días del mes de agosto del año dos mil veintidós.

ATENTAMENTE

DIPUTADO OMAR BAZÁN FLORES

VICEPRESIDENTE DEL H. CONGRESO DEL ESTADO