

Artículo 21. El sistema de seguridad pública y los derechos humanos

Ricardo J. SEPÚLVEDA I.

SUMARIO: I. *Contenido del artículo 21 bajo la perspectiva de los derechos humanos.* II. *Alcances del análisis.* III. *Contexto situacional.* IV. *Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* V. *Conclusiones.*

PALABRAS CLAVE: Derecho a la Seguridad; Seguridad Pública; Seguridad Ciudadana; Sistema Nacional de Seguridad Pública; Uso de la Fuerza; Autoridad competente.

I. Contenido del artículo 21 bajo la perspectiva de los derechos humanos

El artículo 21 constitucional se encuentra dentro del capítulo I, Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) que conforme a las recientes reformas se denomina de los derechos humanos y sus garantías¹ y por lo tanto, en principio, debe leerse bajo el enfoque de una disposición que consagra derechos humanos. Por otro lado el artículo ha recibido diversas modificaciones a lo largo de su vigencia que han modificado de manera sustancial su contenido. Las más relevantes son las de 1994 cuando se establece la concurrencia de la facultad en materia de seguridad pública, se establece la función como tal a nivel constitucional² y se crea el sistema nacional de seguridad pública. La otra reforma de gran calado al artículo 21 es la del 2008 en la que se crea el nuevo sistema nacional de seguridad pública, especificando sus principios, características y las bases mínimas para el funcionamiento de este sistema.³ Cabe señalar que en el 2005, se realizó una reforma puntual a dicho artículo para incrustarle una disposición de adhesión condicional a la Corte Penal Internacional que poco tiene que ver con dicha disposición.

¹ Cfr. Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011.

² Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

³ Diario Oficial de la Federación del 18 de junio del 2008.

Conforme a este itinerario de reformas, el actual artículo 21 constitucional consta de las siguientes partes:

- a) La facultad de investigación compartida por la policía y el ministerio público.
- b) La facultad del ministerio público de ejercer la acción penal y la participación de los particulares.
- c) La facultad de imponer penas privativas de libertad exclusivamente al poder judicial.
- d) Las sanciones de carácter administrativo y sus límites.
- e) La facultad del Ejecutivo, con aprobación del Senado de reconocer (*ad casum*) la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
- f) La función de seguridad pública como una facultad concurrente.
- g) Bases del funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como puede observarse, esta disposición aunque no establece un derecho humano constitucional específico, sino que regula la actuación de las autoridades fundamentalmente en materia de seguridad y en lo tocante a la aplicación de sanciones,⁴ tiene un gran impacto en el goce y ejercicio de diversos derechos humanos que se relacionan con esta materia. Por ello puede considerarse que su ubicación en este capítulo constitucional es adecuada.

II. Alcances del análisis

Tomando en cuenta el contenido del artículo y su relación con otras disposiciones constitucionales que regulan igualmente la actuación de las autoridades policiales y ministeriales de manera más específica, en estos comentarios nos avocaremos fundamentalmente a lo referente al sistema nacional de seguridad pública y a los criterios generales sobre la intervención de las fuerzas de seguridad.

⁴ En algún tiempo esta disposición sirvió de base para que la Suprema Corte de Justicia justificara la existencia de Reglamentos administrativos autónomos, es decir sin fundamento específico en Ley, que detallaban directamente disposiciones constitucionales. Esto se aplicó fundamentalmente en el Distrito Federal hasta la reforma política en la que se le dotó a esta entidad de un órgano legislativo propio.

III. Contexto situacional

No obstante que el presente análisis versa sobre la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), aplicable a las disposiciones constitucionales sobre derechos humanos, cabe mencionar algunos puntos de contexto que nos permiten entender con mayor claridad la importancia que tienen los criterios vertidos, los que podrán tomar mucho mayor sentido si se contextualizan con las motivaciones que han originado los cambios en el texto constitucional.

Como tal el sistema de seguridad pública surge hasta el año 1994 con la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, que fue creado por decreto presidencial como un mecanismo de respuesta al crecimiento exponencial de la delincuencia. En el mismo año esta decisión se llevó a nivel constitucional a través de la creación del sistema nacional de seguridad pública, esto dentro de la reforma constitucional integral que se hizo al poder judicial por iniciativa del Presidente de la República entrante.

A partir de entonces se acuñó como un tema de competencia constitucional la regulación del sistema nacional de seguridad pública, definiendo como una premisa indispensable el que la facultad sería concurrente entre la Federación, Estados y Municipios. Hay que tener presente que este tipo de facultades son una excepción en nuestro sistema federal y sólo se aplica este régimen para aquellas materias de especial trascendencia en las que se implica una particular necesidad de coordinación entre las autoridades del país. Es evidente que la demanda de atención a la seguridad pública, que hasta entonces era una facultad de la Federación y de los Estados, cada uno en el propio ámbito de su competencia, requería que este sistema tuviera una base constitucional.

Desde entonces la problemática de seguridad no ha hecho sino crecer, por lo cual lo que simplemente fue una mención a la existencia de un sistema de seguridad pública, se tradujo en la necesidad de definir con puntualidad el esquema que debería seguir este sistema y sus principios de actuación.

No está de más anticipar que uno de los principales debates que surgieron alrededor de esta constitucionalización del sistema de seguridad pública, fue el tema de la posible incorporación de las fuerzas armadas en la actuación del sistema, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales que restringen la actuación de las autoridades militares en las tareas de seguridad pública. Este debate, que se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 1/96,

la cual planteó esta problemática, es sin duda que es una de las cuestiones de mayor relevancia en el análisis de la jurisprudencia aplicable a este artículo en materia de derechos humanos. Cabe hacer la aclaración, tanto en este caso como en los que se cite jurisprudencia de la SCJN, que la misma se puede ver modificada o incluso derogada en razón del mandato constitucional que obliga a realizar una interpretación conforme y aplicar el principio *pro persona*.

De entonces a la fecha la problemática de seguridad se ha agudizado y eso ha propiciado el ensanchamiento constitucional de la regulación en materia de seguridad. Sin embargo la presión social no sólo ha impulsado el fortalecimiento del sistema en su esquema operativo, buscando hacerlo cada vez más funcional, sino que ha propiciado el reconocimiento de los derechos humanos como uno de los principios que lo deben encuadrar. En ese sentido uno de los datos más notables de la modificación constitucional en el 2008, fue la de incorporar a los *derechos humanos*, como uno de los principios de actuación de las autoridades en la materia, quedando redactado de la siguiente manera: "... 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".

Cabe señalar que este principio requiere de un proceso de aplicación, tanto legislativa como administrativa, proceso que aún no se ha realizado, para que el mandato constitucional sea realmente normativo.

IV. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Partiendo del mandato constitucional de realizar una interpretación conforme y de aplicar el principio *pro persona* cuando se apliquen normas de derechos humanos, es fundamental que el juzgador tenga presente, junto con las normas sustantivas aplicables, cuál es la interpretación respecto de esta norma. En el caso del artículo 21 que nos ocupa, éste se refiere al derecho a la seguridad pública, que es uno de los componentes del derecho a la seguridad que contempla la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) en los artículos 4 y 5 en relación con los artículo 1 y 2, que señalan que toda persona tiene derecho a que se respete su vida y integridad física, psíquica y moral, esto en relación con el deber de los Estados de respetar estos derechos y de llevar a cabo las acciones tanto legislativas, como de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En este sentido, para poder estar en posibilidad de cumplir con este imperativo constitucional al momento de realizar una interpretación por parte de los operadores judiciales, estos deben atender a cuatro criterios, a saber: al texto constitucional, a las normas de la CADH, a la interpretación de la SCJN y a la jurisprudencia de la Corte IDH.

Cabe hacer una aclaración importante, y es el hecho de que los parámetros para la integración de la jurisprudencia es diferente en la SCJN y en la Corte IDH, ya que en el caso de la primera existe el principio de reiteración para la conformación de un principio jurisprudencial, y así se deben distinguir las tesis aisladas de la jurisprudencia en sentido estricto, en el caso de la Corte IDH la jurisprudencia se forma de manera uniforme con cada una de sus resoluciones. Advertimos que en el presente análisis no haremos tales distinciones, buscando con ello enfatizar más los aspectos de contenido que los de forma, tomando en cuenta, además, que si bien las tesis aisladas de la SCJN no tienen fuerza obligatoria, constituyen cada vez más criterios orientadores. En ese sentido omitiremos distinguir entre tesis aisladas y jurisprudencia y de manera indistinta nos referiremos a la jurisprudencia, en sentido general.

Con el objeto de presentar de una manera esquemática los puntos más relevantes sobre derechos humanos, que se contienen en este cuadrante, dividiremos el análisis en cinco apartados fundamentales:

- a) La función y el derecho a la seguridad pública.
- b) Órganos competentes de intervenir en las acciones de seguridad pública.
- c) El uso de la fuerza.
- d) La intervención de los particulares en la seguridad pública.
- e) Principios y funciones dentro de la función de seguridad pública.

1. La función y el derecho a la seguridad pública

Lo primero que puede destacarse en la jurisprudencia de la SCJN y de la Corte IDH es el reconocimiento que se hace de la seguridad pública como un derecho humano y no solamente como una función a cargo del Estado. Esto supone como consecuencia que no puede haber contraposición entre las acciones de seguridad y el respeto a los derechos humanos.

En el caso de la SCJN podemos citar la siguiente resolución del año 2000:

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así

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

⁵ Tesis P./J. 35/2000. SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época; Tomo XI, Abril de 2000; Pág. 557. Registro No. 192083.

En el caso de la jurisprudencia de la Corte IDH debe añadirse además el concepto de seguridad ciudadana, con el que se da pleno sentido al contenido de este derecho y se refuerza la relación esencial que existe entre seguridad y derechos humanos.⁶

Un aspecto importante a subrayar es el referente al alcance de las obligaciones que asumen los Estados en materia de seguridad pública, los cuales son aplicables en cualquier circunstancia y no se extinguen cuando las circunstancias se tornan difíciles o cuando las medidas que se requieren sean de carácter extraordinario, es importante remarcar que en todos estos casos las obligaciones en materia de seguridad persisten y las limitantes derivadas de la ley y del respeto a los derechos y libertades no se modifican. Dicho de otra forma la regulación en materia de seguridad pública no tiene un tratamiento excepcional desde la perspectiva de derechos humanos. Esto se expresa en el siguiente párrafo de *Zambrano Vélez y otros vs Ecuador*:⁷

96. La Corte observa que la amenaza "delincuencial", "subversiva" o "terrorista" invocada por el Estado como justificación de las acciones desarrolladas puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos. Sin embargo, la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción. Las condiciones del país, sin importar qué tan difíciles sean, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ese tratado, que subsisten particularmente en casos como el presente.

Es importante recalcar esta perspectiva que se encuentra en varias de las sentencias de la Corte IDH, ya que en ellas se subraya el verdadero sentido que tiene esta función de seguridad pública y que es la de salvaguardar, de manera integral, el derecho a la seguridad de todos. Una perspectiva distinta es la que origina equivocaciones al interpretar esto como un derecho de carácter excepcional. Al respecto puede citarse *Cantoral Benavides vs Perú*:⁸

(...) La Corte Interamericana ha advertido que la circunstancia de que un Estado sea confrontado con una situación de terrorismo no debe acarrear restricciones a la protección de la integridad física de la persona. Específicamente, la Corte ha señalado

⁶ Para profundizar en el análisis de este concepto de *seguridad ciudadana* se recomienda: OEA-CIDH, OEA/Ser.LV/II DOC 57 *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 31 de Diciembre de 2009.

⁷ Corte IDH. Caso *Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 96.

⁸ Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. párr. 96.

que todo uso de la fuerza que no sea estrictamente necesario por el propio comportamiento de la persona detenida constituye un atentado a la dignidad humana (...) en violación del artículo 5 de la Convención Americana. Las necesidades de la investigación y las dificultades innegables del combate al terrorismo no deben acarrear restricciones a la protección de la integridad física de la persona.

Con esta interpretación la Corte obliga a los Estados a utilizar la regulación aplicable a los Estados de Excepción como la vía para la restricción al ejercicio de derechos y no a las acciones en materia de seguridad. Con esto se pretende evitar que se configuren situaciones de excepción *de facto* con el nombre de seguridad pública.

2. Órganos competentes de intervenir en las acciones de seguridad pública

Un tema importante en materia de seguridad pública es el referente a las autoridades que debe intervenir en las acciones concretas que conlleva preservar la seguridad pública. De él se han derivado importantes tesis de jurisprudencia tanto en la SCJN, como de la Corte IDH. En el caso de las resoluciones emitidas por la SCJN la problemática ha estado centrada en dos puntos fundamentales: por un lado la distribución de competencias según los principios del federalismo mexicano y por otro, los límites la intervención de las fuerzas militares. Es en este último punto donde la interpretación de la Corte IDH ha sido más recurrente, tomando en cuenta los movimientos de militarización que ha habido en el continente durante las últimas décadas del siglo pasado y el inicio del presente.

Respecto a lo primero, es decir la distribución de facultades dentro de la Constitución, se establece el principio de concurrencia, entre la Federación, los Estados y los Municipios, al tenor de los criterios que se incluyen por ejemplo en la siguiente tesis:

SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. *El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, los cuales deben coordinarse, en los términos señalados por la ley, para fijar un sistema nacional de seguridad pública. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de dicha coordinación en una ley general, de donde deriva que aquélla debe entenderse no sólo en referencia al ámbito administrativo, sino también*

*al legislativo. Así, el Congreso de la Unión puede coordinar legislativamente mediante una ley general en la que se distribuyan las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno, por ende, la seguridad pública constituye una materia concurrente inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.*⁹

En cuanto a lo segundo, es decir a qué autoridades les compete intervenir en la seguridad pública, hay que comenzar por advertir que en la Constitución no se señala nada al respecto, ya que el artículo 21 simplemente establece que deberá atenderse por todas las autoridades conforme a la distribución de competencias. El propio artículo hace mención al papel que le corresponde a la policía y al ministerio público en las tareas de investigación. Sobre lo que no hay una definición es sobre la posible intervención de las fuerzas armadas y su delimitación, por ello se tiene que hacer una interpretación sistemática acudiendo a otras disposiciones constitucionales (art. 89, 129) a la interpretación de la SCJN y a las disposiciones de la normatividad interamericana.

A este respecto debe tenerse muy presente la definición que se tomó a partir de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, que se interpuso a raíz de la expedición de la primera ley reglamentaria del artículo 21 constitucional.

En dicha resolución de carácter constitucional se establecen los límites de la intervención de las fuerzas militares en las acciones de seguridad, considerándolas –bajo estos límites– constitucionales.

Por un lado la resolución de la Corte considera que no es inconstitucional que las autoridades militares participen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública:

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACION DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, NO VIOLA EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.– La Interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto

⁹ Tesis P. IX/2009. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, México, Tomo XXIX. Abril de 2009; pag. 1296. Registro IUS 167365.

dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido Consejo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tenga funciones ejecutivas, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.¹⁰

Este criterio sin embargo no define cuál debe ser la actuación específica de las fuerzas armadas, ni cuáles son sus limitaciones. En la misma acción de inconstitucionalidad, se aborda este punto específico:

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AEREA. SU PARTICIPACION EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACION DEL ARTICULO 129 DE LA CONSTITUCION).— La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las auto-

¹⁰ Tesis P./J. 39/2000. SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACION DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, NO VIOLA EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, Tomo III, Abril de 2000, pág.: 470, REGISTRO IUS 192 079.

ridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.¹¹

La participación en *auxilio, de forma complementaria*, como se subraya en este punto debe entenderse además limitado por el respeto a los derechos constitucionales de debido proceso, de legalidad y de seguridad jurídica.

EJÉRCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA. LA DETERMINACION DE CUALES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMATICO DE LA CONSTITUCION Y, POR LO MISMO, LA COMPRESION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PUBLICA, CONFORME AL REGIMEN JURIDICO VIGENTE.- Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado, integrado por esos cuerpos, es preciso atender al estudio sistemático de la Constitución en la que destacan las garantías individuales consagradas en el Título Primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en cuanto a que no puede molestar a las personas sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren. Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la

¹¹ Tesis P/J. 38/2000, EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AEREA. SU PARTICIPACION EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACION DEL ARTICULO 129 DE LA CONSTITUCION). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, Tomo XI, Abril 2000, página: 549. Registro IUS 192080.

existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior.¹²

Este punto resulta muy relevante ya que si bien la interpretación que ha seguido la SCJN en México justifica la participación de las fuerzas militares en la materia de seguridad pública, esto no significa de ninguna manera el crear un régimen de excepción, sino que estas autoridades deben actuar con las limitaciones con las que se desempeñan las demás autoridades de seguridad pública. Con esto se muestra los criterios fundamentales en materia de intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública.

Este es uno de los puntos precisamente donde la jurisprudencia de la Corte IDH parece separarse definitivamente de lo señalado por el tribunal mexicano. La Corte IDH ha sido categórica en recomendar la limitación de las actividades de seguridad pública a las autoridades civiles o policiales y excluir a las militares. Al respecto pueden citarse los siguientes párrafos del *Caso Cabrera Montiel vs México*:¹³

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

¹² Tesis. P./J. 34/2000. EJÉRCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA. LA DETERMINACION DE CUALES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMATICO DE LA CONSTITUCION Y, POR LO MISMO, LA COMPRESION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PUBLICA, CONFOR-ME AL REGIMEN JURIDICO VIGENTE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, México, Tomo XI, Abril de 2000, pág. 550. Registro IUS 192084.

¹³ 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.

ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones".

87. De otra parte, esta Corte ya ha señalado que si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción". Así, el Tribunal ha enfatizado 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.

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

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

Como puede observarse se trata de una elaboración detallada, fruto del análisis de las circunstancias del caso, pero en el que se define con claridad que diversas circunstancias, de la única alternativa que deja abierta la Corte para una posible intervención de las fuerzas militares en las funciones de seguridad pública, es una intervención que la cual se debe desarrollar siempre de manera limitativa y excepcional.

Tratando de resolver la presente discrepancia debe advertirse que en realidad lo que sucede en México es que esta intervención al no estar expresamente regulada y ante la generalidad de los principios constitucionales, la decisión final de la intervención de las fuerzas armadas y de sus limitaciones en tiempo y circunstancias queda a discreción de las autoridades admi-

nistrativas superiores, es decir del Presidente de la República como Jefe de las Fuerzas Armadas y a los propios mandos militares. Por lo anterior es muy factible que se configure en una determinación que permitiera la intervención genérica o indefinida de las fuerzas armadas y con dicha decisión se produzca una violación a los derechos humanos.

Siguiendo la línea de argumentación de la propia Corte IDH, debería concluirse en la necesidad que existe de regular con precisión sobre lo que ha de significar la intervención excepcional y limitada de las autoridades militares en materia de seguridad pública y los controles legales y ciudadanos a los que debe quedar sujeta esta decisión.

3. El uso de la fuerza

Uno de los temas más controvertidos relacionados con el derecho a la seguridad pública es el del uso de la fuerza. Hay que comenzar por recordar que en la doctrina de los derechos humanos la utilización de la fuerza en las acciones de seguridad está legitimada y de ninguna manera existe prohibición para que se haga uso de ella en determinadas circunstancias y bajo principios particulares. En el caso de la Constitución mexicana esto no se encuentra expresamente regulado, sin embargo debe entenderse como parte de la prohibición que se contiene en el artículo 22 respecto a los tratos crueles inhumanos o degradantes. Sin embargo sí existen algunos precedentes importantes en las resoluciones de la SCJN al respecto. Uno de ellos es el referente a la resolución 3/2006 que emitió en el caso de *San Salvador Atenco*, que aunque no se trata de una resolución vertida en un procedimiento de índole jurisdiccional, en dicho caso la Corte mexicana analizó de manera amplia la utilización de la fuerza conforme al ordenamiento interno.

Cabe hacer la aclaración de que esta resolución se dictó en el marco de la llamada facultad de investigación que correspondía a la SCJN en ese momento, conforme al artículo 97 y que posteriormente fue derogada y transferida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dicha facultad no tenía la naturaleza jurisdiccional y sus efectos resultaban declarativos.

Sin embargo se trata de una resolución de gran contenido ya que partiendo de los principios constitucionales que deben regir a las autoridades de seguridad pública, hace un análisis sobre los principios de racionalidad, proporcionalidad y necesidad en el uso de la fuerza y sobre los momentos en que esta decisión se toma y se ejecuta. La conclusión a la que llegó la Suprema Corte en este caso fue la de considerar que las autoridades en este caso violaron flagrantemente los derechos humanos de las personas involucradas en los hechos.¹⁴

¹⁴ Para mayor abundamiento de este caso puede recurrirse a la versión oficial sobre la sesión del pleno de la Suprema Corte de Justicia en la que se aprobó dicho dictamen (Sesión Pública No. 22 del 12 de febrero de 2009). Es de llamar la atención que en la discusión del pleno los Ministros vincularon los principios de actuación aplicables a las

En cuanto a la Corte IDH el tema ha sido estudiado en diversas ocasiones, como parte de una historia donde las intervenciones militares se convirtieron en verdaderos regímenes de Estado, lo que conllevó una normalización del uso de la fuerza.

Una de las resoluciones en las que con más amplitud se trata la cuestión del uso de la fuerza es en el *Caso Zambrano y otros vs Ecuador*:¹⁵

83. *Excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad:*

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.

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

fuerzas de seguridad pública con la necesidad de regular y establecer principios para la utilización del uso de la fuerza, como sucede en el resumen del caso que expuso el Presidente de la Corte en su intervención final: *El Pleno ha llegado al final de un muy importante proceso deliberativo y de una muy trascendente determinación, ha sido verdaderamente profunda la tarea reflexiva que hemos llevado a cabo, porque desde la admisión del asunto comprendimos la seriedad y relevancia de la investigación y de nuestra decisión; sobre todo, avizoramos la oportunidad de valorar los hechos pasados con la mirada puesta en el futuro, para dar utilidad práctica a nuestra facultad de investigación, desde el inicio de esta deliberación el lunes pasado insistí en traer a la mesa las razones y propósitos que tuvimos al determinar el ejercicio de esta facultad de investigación.*

Primero.– Cerciorarnos de la verdad documentada, asegurarnos de que tanto los afectados como la sociedad y los propios órganos del Estado, cuenten con elementos veraces para tomar las decisiones políticas, administrativas, civiles y penales y para hacer las valoraciones que a cada uno les correspondan. Segundo. Para contar con criterios ciertos para el uso de la fuerza pública, porque dijimos servirían como parámetros y referentes para pronunciarnos sobre la existencia o no de violaciones graves de las garantías individuales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que algunos de los hechos ocurridos en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, en el Estado de México, en 2006, constituyen violaciones graves a las garantías individuales, motivada esta decisión por los datos que aporta la investigación y con fundamento en las disposiciones que rigen a la fuerza pública en México, particularmente el artículo 21 constitucional, a partir de su interpretación directa.

Considero que hemos establecido referentes y criterios que deben de ser útiles para la autoridad y también para la sociedad, no se trata de una sentencia ni de una determinación obligatoria que resulte vinculante para ninguna instancia pública, tampoco pretende explicar la forma de hacer una intervención de policía, son más bien criterios y orientaciones desde y para el Estado mexicano y que cada órgano puede asumir de acuerdo a sus propias competencias y responsabilidades. Los Poderes Legislativos, el Federal y los Estatales, tienen la potestad de normar el ejercicio de la fuerza pública y la forma en que las corporaciones deben relacionarse entre sí y con la sociedad a la que deben proteger y respetar, los Poderes Ejecutivo, Federal, Estatales y Municipales, deben adoptar medidas administrativas y políticas públicas para que los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, tengan vida práctica y un resultado benéfico y útil para nuestro Estado democrático y de derecho, los Poderes Judiciales y Estatales, habremos de interiorizar estos criterios en sentencias y en la jurisprudencia porque constituyen parte esencial de las garantías fundamentales de los habitantes de nuestra nación, todo este trabajo institucional que nos ha llevado meses de dedicación a la Comisión Investigadora y al señor ministro ponente, intensas horas de debate a este honorable Pleno; todo este trabajo institucional no tiene por objeto desalentar el uso de la fuerza pública so pretexto de temores de quienes deban tomar esas difíciles decisiones.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. *supra* nota 7.

y económicos. 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.

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

87. *Planificación del uso de la fuerza - Capacitación y entrenamiento a los miembros de los cuerpos armados y organismos de seguridad estatales.*

Una adecuada legislación no cumpliría su cometido si, entre otras cosas, los Estados no forman y capacitan a los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido en toda circunstancia el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En efecto, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que la cuestión de si debería recurrirse al uso de armas de fuego y en qué circunstancias, debe decidirse sobre la base de disposiciones legales claras y entrenamiento adecuado. Es imprescindible que los agentes del Estado conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.

Control adecuado y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza

La prohibición general a los agentes del Estado de privar de la vida arbitrariamente sería ineficaz si no existieran procedimientos para verificar la legalidad del uso letal de la fuerza ejercida por agentes estatales. La Corte ha entendido que la obligación general de garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención, contenida en el artículo 1.1 de la misma, contiene la obligación de investigar los casos de violaciones del derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado. Esta obligación general se ve especialmente acentuada en casos de uso de la fuerza

letal. Una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con consecuencias letales, el Estado está obligado a iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva. Esta obligación constituye un elemento fundamental y condicionante para la protección del derecho a la vida que se ve anulado en esas situaciones.

La Corte observa que la amenaza "delincuencial", "subversiva" o "terrorista" invocada por el Estado como justificación de las acciones desarrolladas puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos. Sin embargo, la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción. Las condiciones del país, sin importar qué tan difíciles sean, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ese tratado, que subsisten particularmente en casos como el presente.

En conclusión, determinado el uso ilegítimo de la fuerza en el operativo realizado el 6 de marzo de 1993 por las Fuerzas Armadas ecuatorianas en el barrio Batallón de la Ciudad de Guayaquil; la falta de una explicación satisfactoria y convincente por parte del Estado acerca de la justificación del uso letal de la fuerza con armas de fuego; y el incumplimiento de la obligación de garantizar efectivamente el derecho a la vida por la vía de una investigación de lo ocurrido, la Corte considera que las presuntas víctimas fueron ejecutadas extrajudicialmente por agentes.

Como puede observarse en el presente caso la razón por la que la Corte IDH condenó a la República del Ecuador no fue por el uso de la fuerza sino por haberla utilizado de manera ilegítima, es decir fuera de los principios que la misma refiere en su resolución y por lo tanto considera que en la actuación del Estado se configura una violación contra el derecho a la vida.

4. La intervención de los particulares en la seguridad pública

Otra de las temáticas que se relaciona en esta materia y sobre la que existe jurisprudencia vertida, tanto por la Suprema Corte Mexicana como por la Corte IDH, es la relativa a la participación de los particulares en la función de seguridad pública. Al respecto cabe señalar que si bien la interpretación es consistente en señalar que se trata de una función pública esto no obsta para que, de acuerdo con una supervisión estricta del propio Estado, los particulares puedan participar en una necesaria coadyuvancia. Bajo este principio se entiende también la

obligación que tiene el Estado de evitar que se formen grupos de seguridad privada –paramilitares por ejemplo– que lleven a cabo funciones de seguridad de facto.

La siguiente tesis de la SCJN confirma que la seguridad privada forma parte del sistema de seguridad pública:

SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS. SON PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y, POR TANTO, PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LEGISLAR RESPECTO DE AQUELLAS DEBE ESTARSE A LA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La seguridad pública, entendida como la actividad dirigida a la protección de las personas y de los bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano, incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad: custodia del bien jurídico así definido. De esta manera, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas junto con las instituciones de seguridad pública, forman parte de un sistema de seguridad pública que funciona por la colaboración entre éstas y aquéllas, las cuales, sin subsumirse en las funciones del Estado, coadyuvan con él. En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no distingue entre la actividad de seguridad pública y la de seguridad privada, sino sólo hace diferencias respecto del sujeto que presta el servicio. En efecto, el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), constitucional, confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar sobre los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, sin referirse a la seguridad privada. Así pues, los servicios de seguridad prestados por el Estado o por particulares son dos expresiones de una misma actividad y, por tanto, en la distribución de competencias para legislar respecto de empresas de servicios de seguridad privada debe estarse a la ley general expedida por el Congreso de la Unión, en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Ley Suprema.¹⁶

Reiteramos nuestra visión de que, no obstante se trata de una resolución que se refiere a la distribución de competencias, en ella se sienta con claridad el criterio de que los servicios de

¹⁶ Tesis P. X/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. México, Tomo XXIX, abril de 2000. p. 1299. Registro IUS 167 360.

seguridad privada son parte del sistema de seguridad nacional o integral y que deben ser regulados por el Estado.

A este respecto y como un fenómeno que se ha experimentado especialmente en nuestra región en momentos de especiales dificultades en materia de seguridad es el surgimiento de grupos de particulares que se toman atribuciones propias del Estado y desempeñan acciones de seguridad pública y de combate a las organizaciones criminales. Cuando esto se da se generan especiales obligaciones para el Estado dirigidas a evitarlas e impedir su operación. Un Estado no puede condescender con ellas y tolerarlas, ya que con su acción extralegal se generan situaciones de grave riesgo para los derechos humanos. Un caso paradigmático en este tema es el *Caso de la Masacre de la Rochela vs Colombia*:¹⁷

78. Este Tribunal recuerda que ya se ha pronunciado sobre la responsabilidad internacional de Colombia por haber emitido un marco legal a través del cual se propició la creación de grupos de autodefensa que derivaron en paramilitares y por la falta de adopción de todas las medidas necesarias para terminar de forma efectiva con la situación de riesgo creada por el propio Estado a través de dichas normas. Además, ha declarado la responsabilidad de Colombia por el incumplimiento de su deber de garantía por no haber adoptado medidas efectivas de prevención y protección de la población civil que se encontraba en una situación de riesgo razonablemente previsible por parte de miembros de las Fuerzas Armadas o de seguridad del Estado respecto de grupos paramilitares. Asimismo, en varias oportunidades la Corte ha determinado la responsabilidad de Colombia en casos de violaciones cometidas por grupos paramilitares con el apoyo, aquiescencia, participación y colaboración de miembros de la Fuerza Pública.

(...)

82. En cuanto al contexto normativo, la Corte recuerda que, al haberse producido en enero de 1989, los hechos de este caso se enmarcan en el contexto analizado por este Tribunal en el caso 19 Comerciantes, cuyos hechos acaecieron en octubre de 1987. Esta Corte se pronunció sobre la responsabilidad de Colombia por haber emitido, en el marco de la lucha contra grupos guerrilleros, una normativa legal a través de la cual se propició la creación de grupos de autodefensa que derivaron en paramilita-

¹⁷ Corte IDH. *Caso de la masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2008 Serie C No. 175.

res. Dicho marco legal se encontraba vigente en la época de la masacre de La Rochela. El Estado otorgaba a los miembros de tales grupos permisos para el porte y tenencia de armas, así como apoyo logístico.

83. Asimismo, diversas investigaciones judiciales realizadas denotan la relación existente entre grupos paramilitares y miembros de la fuerza pública en la época de los hechos del presente caso. Además, en su informe sobre la visita que realizó a Colombia en octubre de 1989, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias señaló que:

84. Desde "la década de los ochenta del siglo XX, principalmente a partir de 1985, se hace notorio que muchos `grupos de autodefensa´ cambiaron sus objetivos y se convirtieron en grupos de delincuencia, comúnmente llamados `paramilitares´". Sin embargo, no fue sino hasta enero de 1988 que el Estado empieza a adoptar medidas. La emisión del Decreto 0180 de 27 de enero de 1988, que tipificó algunas conductas como delitos, es la norma que diferencia el presente caso del caso 19 Comerciantes.

86. Fue tres meses después de ocurridos los hechos del presente caso que Colombia emitió el Decreto 815, mediante el cual se suspendió la vigencia del mencionado parágrafo 3 del artículo 33 del Decreto legislativo 3398, teniendo en cuenta la interpretación que "algunos sectores de la opinión pública" habían hecho en el sentido de tomar las referidas normas de 1965 y 1968, como "una autorización legal para organizar grupos civiles armados que resultan actuando al margen de la Constitución y las leyes".

87. De esta forma, fue después de la masacre de La Rochela que el Estado dejó sin efecto el marco legal que había dado fundamento a la creación de tales grupos de civiles armados.

Resulta especialmente relevante el análisis que realiza la Corte ya que en el se vincula directamente la obligación del Estado por hacer prevalecer las condiciones de seguridad pública con evitar las violaciones a derechos humanos que surjan por parte de grupos de particulares organizados, ya sea en cuerpos de delincuencia organizada o bien a través de corporativos de seguridad.

5. Otros criterios sobre principios y funciones dentro de la función de seguridad pública

Dentro de este último rubro a analizar encontramos dos puntos específicos en los que se han vertido resoluciones por parte de los tribunales mexicanos e internacionales. Primeramente

esta el derecho al acceso a la información en materia de seguridad pública, que aunque es materia de otro dispositivo constitucional (art. 6o.) tiene una especial relevancia en esta materia. Al respecto puede citarse la resolución del *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*¹⁸ en la que se subraya la obligación que tiene el Estado de salvaguardar este derecho:

106. A criterio de este Tribunal, el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso. Alegar ante un requerimiento judicial, como el aquí analizado, la falta de prueba sobre la existencia de cierta información, sin haber indicado, al menos, cuáles fueron las diligencias que realizó para confirmar o no su existencia, posibilita la actuación discrecional y arbitraria del Estado de facilitar o no determinada información, generando con ello inseguridad jurídica respecto al ejercicio de ese derecho. Cabe destacar que el Primer Juzgado Federal ordenó a la Unión el 30 de junio de 2003 la entrega de los documentos en un plazo de 120 días, pese a lo cual pasaron seis años, en los que la Unión interpuso varios recursos, hasta que la misma se hizo efectiva lo que resultó en la indefensión de los familiares de las víctimas y afectó su derecho de recibir información, así como su derecho a conocer la verdad de lo ocurrido.

El otro aspecto a mencionar es el referente a la facultad de imponer sanciones que le corresponde a la autoridad administrativa y sobre lo que la SCJN ha emitido resoluciones justificando que las autoridades administrativas puedan dictar una sanción de arresto no obstante que el artículo constitucional señala que será conmutable por multa:

ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. El citado precepto reglamentario que prevé el arresto

¹⁸ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

como única sanción por incurrir en los supuestos a que se refieren los artículos 99 y 100 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, estableciendo un mínimo de 20 horas y un máximo de 36 como límites para la imposición de dicha sanción, otorgándole el carácter de inmutable, no viola el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: "pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas", toda vez que se ajusta a lo dispuesto en el indicado precepto constitucional, en el sentido de otorgar a la autoridad administrativa la facultad de sancionar la infracción de alguna disposición del Reglamento mencionado, concretamente la circunstancia de que una persona conduzca un vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún psicotrópico, en los grados ahí establecidos. Esto es, como el artículo 21 constitucional permite a la autoridad valorar la gravedad de la infracción y, en esa medida, imponer como sanción una multa o, en su caso, un arresto que no exceda de 36 horas, es evidente que el primer párrafo del artículo 102 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal cumple cabalmente con el espíritu del referido precepto constitucional, pues la imposición de esa sanción supone el ejercicio por parte de la autoridad administrativa de la facultad de optar por la multa o por el arresto, como lo dispone el artículo 21 constitucional. Además, la circunstancia de que el citado artículo 102 otorgue el carácter de inmutable a la sanción de arresto ahí prevista no conlleva una violación al referido precepto constitucional, merced a que, en primer lugar, la última parte del primer párrafo del artículo 21 constitucional no supone un derecho de opción a favor del infractor, sino la facultad de la autoridad administrativa de conmutar la multa por el arresto, con la finalidad de que no quede sin sanción la infracción cometida al Reglamento respectivo; y, en segundo, la autoridad administrativa puede calificar la gravedad de la infracción para determinar la sanción pertinente.¹⁹

Contradicción de tesis 98/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán. Tesis de jurisprudencia 117/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de junio de dos mil siete.

¹⁹ Tesis 2a./J. 117/2007, ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, Tomo XXVI, julio de 2007, página 277. Registro IUS 172103.

V. Conclusiones

La jurisprudencia de la Corte IDH y de la SCJN relacionada con la seguridad pública, como puede advertirse, es consistente en reconocer la seguridad pública como un derecho humano fundamental, que implica obligaciones muy específicas para las autoridades.

En este sentido la evolución de esta jurisprudencia ha adquirido cada vez más realce tomando en cuenta las demandas crecientes de seguridad ante el incremento de la violencia y de las diferentes formas que está ha adoptado en la actual sociedad globalizada.

En este contexto un punto relevante es lograr la armonización con un sistema de seguridad cada vez más eficaz y contundente y, por otro, con un pleno respeto de los derechos humanos, bajo la premisa de que no existe verdadera seguridad que se finque en una violación, aunque sea solamente por la tolerancia de las autoridades, a los derechos humanos.

Quedan muchos puntos sobre los que debe seguir avanzando el análisis jurisprudencial, tanto en México como en el sistema interamericano, particularmente en aspectos en los que un sistema de seguridad debe apoyarse y operar, deben reforzarse en nuestra opinión los principios sobre los que debe articularse este sistema, algunos de los cuales son, por ejemplo: el acceso a la información sobre la situación de inseguridad, la obligación de generar políticas públicas de prevención, la obligación de transparentar el ejercicio del gasto en la materia, etc. De alguna manera el concepto de seguridad ciudadana, al que nos hemos referido, que se ha generado al interior del sistema interamericano, responde a estas exigencias.

Criterios jurisprudenciales

1. Criterios Nacionales

- Tesis P./J. 35/2000. SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época; Tomo XI, Abril de 2000; Pág. 557. Registro No. 192083.
- Tesis P. IX/2009. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, México, Tomo XXIX. Abril de 2009; pag. 1296. Registro IUS 167365.
- Tesis P./J. 39/2000. SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACION DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, NO VIOLA EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, Tomo III, Abril de 2000, pág.: 470, REGISTRO IUS 192079.
- Tesis P./J. 38/2000, EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AEREA. SU PARTICIPACION EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACION DEL ARTICULO 129 DE LA CONSTITUCION). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, Tomo XI, Abril 2000, página: 549. Registro IUS 192080.
- Tesis. P./J. 34/2000. EJÉRCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA. LA DETERMINACION DE CUALES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMATICO DE LA CONSTITUCION Y, POR LO MISMO, LA COMPRESION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PUBLICA, CONFOR- ME AL REGIMEN JURIDICO VIGENTE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, México, Tomo XI, Abril de 2000, pág. 550. Regsitro IUS192084.
- Tesis 2a./J. 117/2007, ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, México, Tomo XXVI, julio de 2007, página 277. Registro IUS 172103.

2. Criterios Internacionales

- 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.
- Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.
- Corte IDH. *Caso de la masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2008 Serie C No. 175.
- Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.