

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 13 DE NOVIEMBRE DE 2018**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACION, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
6/2018	<p><b>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y SUS ACUMULADAS 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 Y 21/2018. PROMOVIDAS, RESPECTIVAMENTE, POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DIVERSOS INTEGRANTES DE LA LXIII LEGISLATURA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO, LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE JALISCO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR.</b></p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</b></p>	3 A 59

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL  
MARTES 13 DE NOVIEMBRE DE 2018**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ  
SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario denos cuenta, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 116 ordinaria, celebrada el lunes doce de noviembre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. ¿Tienen alguna observación? Si no la hay, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADA.**

Continuamos señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y SUS ACUMULADAS 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 Y 21/2018. PROMOVIDAS, RESPECTIVAMENTE, POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DIVERSOS INTEGRANTES DE LA LXIII LEGISLATURA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO, LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE JALISCO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutiveos con los que se dio lectura en la sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Como ustedes recordarán, ayer el señor Ministro Pardo, ponente de este asunto, nos hizo favor de hacer la presentación del primer tema de fondo: el tema A.1., como está señalado en el proyecto, de tal modo que lo pongo a su consideración, habiéndome pedido la palabra el señor Ministro don Eduardo Medina Mora, por favor.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Agradezco mucho al ponente la presentación y el estudio que ha puesto a consideración de este Tribunal Pleno, porque nos permite abordar este asunto con la precisión que amerita.

Me voy a referir a este tema A.1., aunque mi intervención toca otros puntos de las acciones acumuladas.

Señoras Ministras, señores Ministros, en estas acciones de inconstitucionalidad tenemos uno de los casos más relevantes que se ha presentado ante la jurisdicción de esta Suprema Corte de Justicia, resulta –a mi juicio– necesario analizarlo desde la realidad y circunstancias presentes de nuestro país en el tema de seguridad. Se trata de una de las mayores, si no –acaso–, la más grande deuda que el Estado Mexicano tiene para con sus ciudadanos y con las víctimas.

La inseguridad lacerante que enfrentamos en México se ha hecho cada vez más aguda y compleja, principalmente por la presencia de la delincuencia organizada; su poder económico y su poder de fuego son un desafío que requiere y exige un enorme

fortalecimiento de nuestras instituciones y una estrategia integral para enfrentarlo.

La debilidad institucional de México en materia de seguridad es anterior en tiempo y en causa al narcotráfico, y es más grave y compleja de lo que puede resultar el combate a estas organizaciones o lo que puede derivarse de ajustes –incluso– mayores a la política pública en materia de producción, comercialización y consumo de drogas y sus psicoactivos. Lo que este Tribunal Pleno decida, en el caso que nos ocupa –hoy–, impactará la vida nacional pero, sobre todo, –y esto es aún más importante– la vida y los derechos de la población mexicana.

El tema de la seguridad es una de las precondiciones necesarias para acceder a una situación virtuosa de crecimiento económico, para fortalecer la cohesión social y generar bienestar en la población.

Con frecuencia, escuchamos sobre situaciones intolerables de afectación a los derechos humanos: “fue el Estado”; sin embargo, estas Situaciones se dan ante y en razón de la ausencia del Estado. “sin Estado –dice Hannah Arendt– no hay derechos. Sin Estado que ejerza potestad sobre el territorio, no hay espacio físico y social para el ejercicio de libertades y derechos. La Ley de Seguridad Interior genera cuestionamientos trascendentes para la estructura misma del Estado, así como para la definición de las funciones constitucionales de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior y defensa exterior y sobre los órganos estatales encargados de dichas funciones.

La fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al Ejecutivo Federal para disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas Permanentes, es decir, del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

No obstante, esta condición no es suficiente en sí misma para considerar que el Poder Legislativo se encuentra constitucionalmente facultado para legislar sobre seguridad interior.

Nuestro diseño constitucional está pensado, desde su origen, para salvaguardar las libertades de las personas; esto es algo que no se dice con frecuencia, pero la división de poderes y el federalismo son los dos grandes principios que aseguran la libertad de los individuos dentro de un Estado federado, y son limitaciones estructurales al ejercicio arbitrario del poder público.

El acto constituyente es un acto soberano, en el sentido de que se vota para transferir parte de la soberanía del pueblo a determinadas instituciones; todo aquello que no fue conferido expresamente al gobierno se entiende como atribuciones que residualmente ha decidido conservar el pueblo; por tanto, ningún derecho puede ser cancelado o limitado por el gobierno, excepto en aquellas instancias en las cuales existe una competencia constitucional expresa para hacerlo. Este principio de facultades enumeradas, me lleva a pensar que, para que el Poder Legislativo pueda definir los parámetros para el ejercicio de una atribución de otros poderes, debe existir una habilitación competencial expresa en la Constitución.

Veo entonces que la pretensión del Congreso de regular el ejercicio de una facultad presidencial, sin tener la facultad expresa para hacerlo, presenta graves deficiencias constitucionales.

Debemos reflexionar sobre la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, en términos de si el Congreso puede emitir una ley para regular la seguridad interior sin que tenga una competencia constitucional expresa para tales efectos.

A mi juicio, ésta es la verdadera pregunta del caso: ¿El Poder Legislativo Federal cuenta con la facultad para legislar sobre el ejercicio de funciones atribuidas al Ejecutivo Federal, relativas a garantizar la seguridad interior del país?, pienso que el Legislativo no puede ir más allá de lo que establece la Constitución respecto de las competencias que fueron conferidas a otro poder, de lo contrario, caeríamos en el riesgo de que el Congreso legisle sobre materias para las cuales no cuenta con competencia expresa; se tergiversaría nuestro sistema competencial, teniendo impacto en la interacción de las instituciones con los ciudadanos.

No puedo obviar que esta posición invita a preguntarnos cuál es el alcance de la competencia del Legislativo para agregar, quitar o modular competencias de otro poder. Cada poder y órgano del Estado tiene facultades enumeradas que le son exclusivas y de carácter terminal.

En el origen del constitucionalismo, en los Estados Unidos, en un caso que para nosotros resulta muy familiar. –“Marbury Vs. Madison”–, se definió que el Poder Legislativo no puede ir más allá de lo que dice la Constitución respecto de las competencias que

fueron explícitamente conferidas a otro poder; sin embargo, el caso que nos ocupa implica un cuestionamiento mucho más complejo que solamente considerar que el problema de constitucionalidad –que se nos presenta– deriva de una contradicción entre la Constitución y una ley.

Pocas veces se ha cuestionado la atribución legislativa para reglamentar a otros poderes, como sucede en el caso de las Leyes Orgánicas de la Administración Federal y del Poder Judicial de la Federación.

De esta forma, y en atención al carácter democrático del Congreso, se ha considerado que todo el texto constitucional es reglamentable mediante una ley, cuando en realidad esto es debatible, en atención a la estructura constitucional y al principio de la división de poderes.

Hemos dado por sentado que el Poder Legislativo puede emitir leyes sobre cualquier aspecto; sin embargo, ahora es momento de cuestionar hasta qué extremo –como Ministros de esta Suprema Corte– tenemos el deber de defender la Constitución, que nuestro sistema no es otra cosa que el documento vivo que estructura el poder dentro de un Estado y que, al mismo tiempo, lo limita y lo direcciona, en aras de velar por las libertades y derechos de las personas. No desconozco que la fracción XXXI del artículo 73 de nuestra Constitución, conocida como “cláusula habilitante”, establece que el Congreso cuenta con posibilidad de expedir leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que le fueron concedidas por la Constitución, así como las concedidas a otros poderes de la Unión. ¿Podemos considerar que esta

habilitación permite que el Congreso legisle sobre cualquier condición que estime pertinente? No lo creo. La cláusula habilitante se encuentra limitada a la posibilidad que tiene el Congreso de proveer leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus atribuciones y las de otros poderes.

Existen atribuciones específicas de cada poder que escapan a cualquier posibilidad de regulación del Poder Legislativo. Hamilton reflexionó sobre esta cuestión al analizar el alcance de las funciones del Poder Judicial dentro de un Estado constitucional. A esto, Hamilton lo llamo “la provincia de lo judicial, que se traduce en entender que, sobre la función de juzgar, no es posible que se verifique ningún otro tipo de injerencia legislativa. El Legislativo no le dice a un juez, mediante una ley, cómo juzgar; por lo mismo, tampoco le puede decir al Ejecutivo cómo ejercer sus atribuciones.

Creo, entonces, que la existencia de una provincia de lo judicial me permite adelantar la existencia de una provincia de lo ejecutivo y de lo legislativo; así, cada poder de la Unión tiene facultades que no pueden ser invalidadas, o invadidas, o controladas, salvo que exista disposición expresa constitucional para hacerlo.

En este mismo sentido, la seguridad nacional no es una materia que subsuma a la seguridad interior y que, por ende, permita la regulación de ésta como una mera derivación de una competencia otorgada de forma expresa; por una parte, los supuestos de amenazas que configuran un problema de seguridad nacional son distintos a los que se pretenden recoger como amenazas a la seguridad interior, en la ley que hoy analizamos. Desde una

perspectiva funcional, se advierte que regulan cuestiones distintas que, si bien pueden tener alguna conexión, no son lo mismo.

En el fondo, esta ley no regula la materia de seguridad interior; sin embargo, ¿cómo podría hacerlo si ni siquiera nos hemos aproximado conceptualmente a lo que es la seguridad interior? Por tanto, no concibo que se pueda otorgar una competencia legislativa subrogada al Congreso, ya que la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad interior son conceptos distintos entre sí.

De esta forma, concluyo que, si el Congreso no tiene facultad para legislar en materia de seguridad interior, no puede reglamentar la competencia presidencial sobre la materia y, por tanto, la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional en su totalidad.

El término de seguridad nacional fue incorporado en la reforma constitucional que otorgó al Congreso de la Unión, la facultad para expedir leyes en materia de seguridad nacional y, al Ejecutivo, la de preservar la seguridad nacional. De la exposición de motivos del proceso legislativo, se advierte que el legislador, en ningún momento, pretendió regular la materia de seguridad interior como vertiente de la seguridad nacional, por el contrario, precisó que la seguridad nacional es un aspecto más amplio que el ámbito militar, en el que se encuentra la migración, el medio ambiente y los desastres naturales, entre muchos otros.

En mi opinión, la confusión de los términos seguridad nacional y seguridad interior deriva de que ambos se enuncian en el artículo 89, fracción VI, constitucional. El precepto constitucional tiene tres

aspectos: 1. Distingue los conceptos de seguridad nacional y seguridad interior. 2. Que el Ejecutivo Federal puede disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas, esto es, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, sin considerar a las fuerzas federales, policías federales. Y 3. La seguridad interior y la defensa exterior son dos elementos que se complementan.

Asimismo, la normativa interna de las Fuerzas Armadas también identifica los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y defensa exterior. Respecto a la seguridad nacional, las Fuerzas Armadas participan y colaboran en los planes de seguridad nacional; en cuanto a la seguridad interior y defensa exterior, elaboran y determinan los planes en esta materia, que deben ser sometidos a la consideración del Ejecutivo Federal. Las acciones en materia de seguridad interior y defensa exterior son una facultad encomendada a las Fuerzas Armadas por el Ejecutivo Federal.

Lo anterior permite dilucidar que no se trata de una misma materia, ni que se encuentra vinculada a otra por ser de naturaleza diversa, para lo cual el Código de Justicia Militar, en su Título Séptimo, tipifica la rebelión y sedición como delitos contra la seguridad interior de la Nación.

En mi opinión, el concepto de seguridad interior y defensa exterior son acciones encomendadas a las Fuerzas Armadas por el Ejecutivo Federal, a efecto de preservar la soberanía nacional.

Los riesgos que hoy enfrentamos fueron expuestos en el proceso legislativo de la reforma constitucional, al señalar la necesidad de

dotar de una visión integral a la seguridad nacional como un interés supremo y responsabilidad del Estado. Cuando se dio al Congreso la facultad para legislar sobre esta materia, hace algunos años, fue –precisamente– para evitar que, en nombre de la seguridad nacional se cometieran abusos o se afectaran derechos y libertades de los ciudadanos, como acontecería en el caso de declarar la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior.

Tal y como se dijo por este Tribunal Pleno, al resolver, por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 1/1996, de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129 de la Constitución, las fuerzas militares no se encuentran limitadas a actuar en tiempos de paz dentro de sus cuarteles y, en tiempos de guerra o de otra perturbación grave de la paz pública, fuera de ellos. Lo anterior, sin perjuicio del criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que establece que los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o la violencia interna.

Por tanto, la interpretación del artículo 129 constitucional no debe ser entendida como que cualquier actuación del Ejército, Fuerza Aérea y Armada deban presuponer una declaratoria de guerra y, por consiguiente, una suspensión de derechos humanos, en términos del artículo 29 constitucional.

En este sentido, es posible que las Fuerzas Armadas actúen en apoyo de las autoridades civiles, en tareas diversas de la seguridad pública, sin que sea necesario activar el mecanismo de

declarar un estado de excepción, limitando al máximo su intervención y dentro del contexto de control de la criminalidad o violencia interna, es decir, no se trata de una prohibición absoluta e insuperable en todos los casos, según lo dispuesto por la Corte Interamericana.

Ahora bien, esta condición se encuentra sujeta a que las labores de apoyo se verifiquen a solicitud expresa de las autoridades civiles y que, en sus labores de apoyo, se encuentren subordinados a dichas autoridades.

Quiero ser claro: la problemática constitucional sobre la utilización de militares en tareas de seguridad pública se debe analizar desde la perspectiva de las competencias constitucionales que han sido conferidas a las instituciones, y no respecto de que ningún militar pueda participar, por definición, en tareas distintas a la guerra o la disciplina castrense. Así, por ejemplo, nuestra Constitución contempla la existencia de la Guardia Nacional, como una milicia de las entidades federativas que puede ser utilizada dentro del territorio nacional, sin que sea necesaria una declaratoria de guerra.

El alcance del concepto de disciplina militar, como limitante del ejercicio competencial del Ejército, Fuerza Aérea y Armada durante tiempos de paz, es complejo. Queda claro que no se trata de un problema de despliegue territorial o de ejercicio de atribuciones, como planes de emergencia, servicio militar y acciones de defensa exterior, pienso, por ejemplo, en los Guardacostas.

Regresando a lo ya dicho, no es la naturaleza o entrenamiento de un militar –aunque no deja de ser un aspecto importante– lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, sino las atribuciones que le son encomendadas y la finalidad de las mismas.

Es necesario contextualizar: la formación, en sí misma, no preconditiona la comisión de ciertas conductas, pero la mayoría de los elementos de las Fuerzas Armadas –hoy por hoy– no está entrenada para reaccionar como interfase con los civiles con procedimientos policiales. Esto es natural; los ejércitos no fueron pensados para que interactuaran con los civiles y su finalidad constitucional no es esa; sin embargo, hay ciertas excepciones en cuanto al entrenamiento dentro de las mismas Fuerzas Armadas, por ejemplo, la Policía Militar ha sido entrenada con reglas policiales para objetivos no propiamente militares.

Ahora bien, parte del problema que enfrentamos en esta situación se ha analizado desde la perspectiva de quién presta el auxilio y no propiamente de quién lo solicita –que es lo que, creo, habilita la Constitución–, el peligro que conlleva el uso del concepto de seguridad interior es que no existe una conceptualización clara de su alcance, prestándose a diversas interpretaciones y, por ende, a la inseguridad jurídica.

En cambio, si percibimos el problema desde la óptica de las entidades federativas que requieren del auxilio, es posible entender o establecer un nuevo parámetro de análisis para la intervención de las Fuerzas Armadas.

El artículo 119 constitucional establece: “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.”

Armonizando lo anterior con el artículo 129 constitucional, que señala que “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. De esta forma, podemos advertir que la posible participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz se encuentra necesariamente constreñida a condiciones eventuales y transitorias, y que está sujeta, en todo momento, al mando de las autoridades civiles.

El Almirante don Antonio Vázquez del Mercado, que fue Secretario de Marina en los años sesenta, acostumbraba decir que todo lo provisional se volvía, con el tiempo, definitivo.

Debe reconocerse el papel fundamental que han tenido las Fuerzas Armadas en los temas de seguridad pública en los últimos años: su capacidad de respuesta, su enorme disposición para realizar tareas –que no les resultan centrales en su misión– han sido fundamentales, han pagado costos por esto.

El problema es, más bien, que estas tareas y el espacio que ocupan han servido –en algún sentido– de coartada para que los tres niveles de gobierno eludieran su responsabilidad en la tarea de construcción institucional para la seguridad pública.

Un Estado democrático –dice Felipe González, el ex Presidente del Gobierno de España– necesita policías grandes y fuertes, precisamente, para no tener que usarlas. No es solamente un problema de capacitación, profesionalización, coordinación o mando único; tareas –sin duda– fundamentales, alrededor de las que se desarrollan o expresan muchas confusiones conceptuales y de operación.

Es un problema de arreglo y diseño institucional más profundo y mucho más complejo; tiene solución si hay voluntad política de todos los niveles de gobierno. No hay soluciones, sin embargo, mágicas; no hay atajos. De hacerlo bien, tomará –a mi juicio– una generación.

Finalmente, de no invalidarse en su totalidad la ley en cuestión, podría perpetuarse el incentivo perverso de que las autoridades civiles, es decir, no militares, se desentiendan del mandato constitucional y ético de cumplir con la obligación más básica: dar certidumbre a los ciudadanos, el derecho a vivir en paz y en tranquilidad con sus familias en sus comunidades, la seguridad que debe caracterizar el espacio de convivencia para el ejercicio de libertades y derechos. Está claro: no lo es todo pero, sin seguridad, todo es nada. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Tiene la palabra el señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. También quiero comenzar felicitando al señor Ministro Pardo, no es un asunto –desde luego– fácil, fue una acumulación de casos –como ayer lo vimos en el tema de la procedencia–. Me parece que, más allá de la opinión que uno pueda tener en cuanto a los argumentos, está muy bien facturado, y tiene un orden y una claridad como la que caracteriza a los proyectos del señor Ministro Pardo.

Quiero, sin embargo, manifestar que estoy en contra de la propuesta del proyecto. En primer término, debo referirme a la metodología elegida, que me parece que la división de los temas afectará el resultado de la discusión: iniciar el análisis del tema de competencia aislado del tema de la invasión de esferas, de otras materias –como la seguridad pública y aun de la regulación específica, de la seguridad interior como un tema de seguridad nacional– preconstituirá votaciones de validez, derivadas de una discusión puramente formal, para después utilizar éstas como apoyo y fundamento para declarar la validez en los temas sustantivos de la competencia.

Es por ello que, a diferencia de lo que se nos plantea, haré un análisis y posicionamiento integral del tema, para pronunciarme sobre la competencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia, algo semejante a lo que hizo –aun con otros argumentos– el señor Ministro Medina Mora.

Desde los primeros casos en los que he participado en relación con la actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, he

señalado que la Constitución Nacional establece un esquema normativo muy claro sobre su estructura y operación.

El primer asunto, en el que expuse mi posición, fue en el amparo en revisión 989/2009, sobre un muy desafortunado asunto en el Estado de Sinaloa, y que discutimos aquí en el Tribunal Pleno en sesión del diez de agosto del dos mil nueve, donde la mayoría consideró que el sobreseimiento decretado por el juez de distrito debía confirmarse porque la víctima o el ofendido no gozaban de legitimación activa para acudir al amparo a solicitar la inconstitucionalidad del artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar, por no afectarse su interés jurídico, –la postura completa se encuentra en el voto particular que en su momento emití–. Esta posición la reiteré en diversos asuntos resueltos sobre la jurisdicción militar, desde los conflictos competenciales 38/2012 y 60/2012; los amparos en revisión 133/2012, 134/2012, 60/2012, 61/2012, 62/2012, 63/2012 y varios otros; así como el amparo directo 15/2012, todos ellos atraídos en cumplimiento del expediente varios 912/2010, conocido también como “Caso Radilla”.

Finalmente, el reciente amparo en revisión 605/2014, resuelto el veintiséis de febrero de este año, en el que el Tribunal Pleno terminó de definir el concepto de estricta conexión con la disciplina militar, de manera –a mi parecer– restrictiva.

En todos estos asuntos, he reiterado la misma posición, si bien ésta se encontraba relacionada con casos de la jurisdicción militar, los puntos centrales de ella son aplicables a este asunto, en el que ya nos enfrentamos al problema específico de la disponibilidad o

disposición de las Fuerzas Armadas y la posibilidad de colaborar con autoridades civiles.

Como lo hice en cada uno de los preceptos señalados, considero que el análisis debe partir de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución, mismo que dispone lo siguiente: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.”

Este artículo genera una distinción conceptual básica entre paz y guerra y, como lo he sostenido de manera consistente, determina que las Fuerzas Armadas no pueden ejercer, en tiempo de paz, más funciones que aquellas que tengan estricta conexión con la disciplina militar.

Por su parte, el Presidente de la República tiene la facultad de declarar la guerra –como sabemos–, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 89, previa ley del Congreso de la Unión, facultad que se encuentra establecida en la fracción XII del artículo 73.

Asimismo, tiene el Presidente la posibilidad de iniciar la declaración de suspensión de derechos, establecida en el artículo 29, en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grave peligro o

conflicto, también –desde luego– con aprobación del Congreso. La disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Presidente debe darse únicamente en este contexto.

Por otro lado, entrando a las particularidades del asunto que nos convoca, encontramos el concepto de seguridad nacional como materia de la facultad legislativa del Congreso de la Unión, contenida en la fracción XXIX-M del artículo 73, la cual debe ser preservada por el Ejecutivo de acuerdo a esa ley, tal como lo prevé la fracción VI del artículo 89, ambas adicionadas a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial del cinco de abril de dos mil cuatro.

Esta facultad del Ejecutivo se adicionó a otra original del Presidente de la República: la de disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Es claro que nos encontramos con dos facultades diferenciadas, ya que la facultad ejecutiva originaria –de disposición de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación– que proviene de la Constitución de 1824 y pasó sin cambios a la del 1857 y, de ahí, a la de 1917, desde su origen, como una facultad exclusiva del Presidente de la República.

Ello no significa –desde luego– que el Presidente podrá usar esta facultad de manera indiscriminada, ya que existen los supuestos constitucionales que justifican su utilización, como son los casos –mencionados– de la declaración de guerra y la suspensión de derechos y garantías.

En cualquier caso, esta facultad originaria de disposición es exclusiva del Presidente de la República; le otorga su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y lo hace jurídicamente responsable del uso de las mismas.

Esta disposición de las Fuerzas Armadas, por tanto, debe ser entendida dentro del esquema constitucional –para mí– inicialmente indicado del artículo 129. Esto es, para que el Ejecutivo pueda disponer de las Fuerzas Armadas para esas finalidades, requiere forzosamente de una declaración de guerra o una declaración de suspensión de derechos.

En este contexto me parece un error mezclar el concepto de seguridad nacional con la facultad originaria de disposición de las Fuerzas Armadas.

Si bien es cierto que la seguridad nacional puede ser entendida en un sentido amplio, me parece que esto no permite saltar la distinción de guerra y paz para la disposición prevista en el artículo 129, esto es, el concepto originario de disposición de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior no se encuentra constitucionalmente inmerso en el posterior concepto de seguridad nacional y, por tanto, no puede ser usado, como parte del concepto de seguridad nacional, para habilitar al Congreso para emitir una Ley de Seguridad Interior que regule la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Ejecutivo en tiempos de paz.

Reitero, la disposición de las Fuerzas Armadas, como se encuentra prevista en la fracción VI del artículo 89, es claramente una facultad originaria del Ejecutivo, con antecedentes desde la

Constitución de 1824; mientras que la preservación de la seguridad nacional es una facultad accionada en dos mil cuatro, junto con la adición de la letra M a la fracción XXIX del artículo 73.

Esta última cuestión se admite por el mismo órgano de reforma en el dictamen a las tres iniciativas presentadas, donde afirma que es una facultad que se adiciona a las existentes del artículo 89.

Por ello, no creo posible aceptar la interpretación moderna de la seguridad nacional que se nos plantea, pues si bien puede comprender el ámbito interno –la supremacía interna, la salvaguarda del Estado como entidad soberana, o el carácter dinámico–, el concepto de seguridad nacional –de ninguna manera– puede alcanzar a comprender el concepto de seguridad interior como el objeto para la disposición de las Fuerzas Armadas.

Debo ser claro en esto: el legislador puede legislar en materia de seguridad nacional y esta facultad puede no agotarse en una sola ley, sino que puede desarrollarse en leyes diversas, por el plural “leyes” de la fracción XXIX-M; estas leyes, a su vez, pueden tratar la vertiente interna o externa de la seguridad nacional.

No me parece posible que el legislador pretenda incorporar los objetivos de la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Ejecutivo Federal –establecida como facultad originaria en la fracción VI del artículo 89– como si fuera parte del concepto de seguridad nacional, adicionado posteriormente en la señalada reforma de abril del dos mil cuatro.

Realmente, el legislador no está incorporando las distintas vertientes, facetas o caras de la seguridad nacional, sino justificando la disposición de las Fuerzas Armadas fuera de los supuestos originalmente establecidos en los otros artículos de la Constitución que se han mencionado, generando una excepción a las restricciones constitucionales del uso de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, previstas en los artículos 29 y 129 constitucionales.

En el proyecto se justifica –considero que es la verdadera finalidad de la ley impugnada– la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, pretendiendo incorporar el concepto de seguridad interior al concepto de seguridad nacional.

En este sentido, se utilizó la acción de inconstitucionalidad 1/1996; el proyecto fundamentó la participación de las Fuerzas Armadas para el auxilio y apoyo en las autoridades civiles.

La existencia de ese precedente y las razones que contiene son claras –desde mi punto de vista–: en él se justificó la validez de las normas que establecieron la incorporación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para justificar esta incorporación en el precedente, se partió de una interpretación del artículo 129 y de la posibilidad de colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles – que no he compartido y que me parece que este Tribunal debería apartarse–.

Sin embargo, en este caso, el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996 no resulta aplicable, es más, resultaría superado por la facultad constitucional del Congreso para emitir la Ley de Seguridad Interior; en otras palabras, ¿para qué serviría un precedente que permita la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles, desde una interpretación directa del artículo 129 y sin necesidad de una facultad legislativa, cuando esta facultad se incorporó en la letra M de la fracción XXIX del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89?

Estas justificaciones no pueden ser complementarias, ya que una excluye a la otra, aun si los artículos constitucionales no hubieren cambiado.

Formulo, entonces, mi posicionamiento final: mi interpretación del artículo 129 es restrictiva y no admite excepciones fuera de los procedimientos constitucionales explícitos, establecidos para justificar la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Poder Ejecutivo –la declaración de guerra y la suspensión de derechos–.

La pretensión de incorporar el concepto de seguridad interior en el de seguridad nacional, emitiendo una ley fundamentada no solamente en la fracción XXIX-M del artículo 73, sino también en la fracción VI del artículo 89, encubre la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, con la clara consecuencia de invadir una facultad exclusiva del Presidente de la República y de descontextualizar los supuestos que la restringen.

En este sentido, la vulneración constitucional es doble: primero, a la división de poderes, al legislarse sobre una facultad de disposición constitucionalmente asignada al Presidente de la República, que le otorga su característica de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas; segundo, a la supremacía constitucional, al descontextualizar los supuestos que justifican esta disposición.

Una vez que el proyecto valida formalmente la competencia del legislador para emitir la Ley de Seguridad Interior, por medio de la terminología a la que he hecho referencia, parece natural distinguir las funciones de seguridad interior, de las de seguridad pública, aun cuando no exista diferencia material entre las mismas. Será seguridad interior, la actividad que realizan las Fuerzas Armadas, y seguridad pública, la que realizan las autoridades civiles. Esto nos llevaría a distinguir la función solamente en razón del tipo de autoridad que la realiza; –la misma función–, adoptando una naturaleza distinta si es realizada por un agente de seguridad pública o por un integrante de las Fuerzas Armadas, lo cual no me parece aceptable.

La función es claramente de seguridad pública y ésta sólo puede ser realizada por autoridades civiles, tal como lo indica el párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución. De nuevo, en el momento en que aceptamos que la facultad de emitir la Ley de Seguridad Interior absorbe la facultad de disposición de las Fuerzas Armadas, la distinción de funciones entre éstas y las autoridades de seguridad pública pierde sentido, ya que materialmente– ambas están realizando una función idéntica.

Esta pérdida de sentido de la distinción entre las funciones se expresa en la prohibición de la ley, en el párrafo segundo de su artículo 18, al indicar que las acciones que llevan a cabo las Fuerzas Armadas no se consideran o tienen la consideración de seguridad pública, como si una mera declaración en la ley transformara en algo distinto a lo de hoy.

Es por todo lo anterior que considero que el legislador federal no tiene competencia para emitir una Ley de Seguridad Interior que pretenda regular la facultad de disposición de las Fuerzas Armadas de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución.

Esto no significa que el legislador no puede emitir una ley que regule el aspecto interno de la seguridad nacional o que existan aspectos de la seguridad interior que así lo haga; sin embargo, al incorporar la disposición de las Fuerzas Armadas, la racionalidad de la ley se encuentra comprometida, su pretensión –me parece– es inconstitucional, como su ejecución; creo que la misma debe ser invalidada, o sea, la ley en su totalidad, por falta de competencia del legislador. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Primeramente, quiero unirme al reconocimiento al Ministro ponente por el proyecto que nos ha presentado; es un proyecto con una estructura muy clara y con los planteamientos que se sostienen tratando de clarificar un asunto tan complicado, y siempre se agradece que tengamos un

documento con el cual poder trabajar y posicionarnos, con independencia de que compartamos el sentido o no, porque ahí entramos en el terreno de lo que cada uno consideramos en los temas que se plantean.

Ofrezco disculpas a las señoras y señores Ministros porque no voy a seguir la estructura del proyecto; precisamente una de mis objeciones parte de que la estructura que se plantea y la metodología que se utiliza impide que se resuelva la cuestión efectivamente planteada.

De entrada, tengo dos objeciones al proyecto: una metodológica y una sustantiva. La objeción metodológica tiene que ver con que el proyecto asume una metodología que pudiéramos llamar atomista: va dando respuesta, por separado y de manera aislada, a cada uno de los aspectos o de los conceptos de invalidez que se hacen valer, y si bien esto es válido en muchos asuntos, me parece que un asunto como éste –y con los alegatos y los conceptos que se están haciendo valer por los impugnantes– se requiere una metodología holística o general, en donde veamos qué es efectivamente lo que están planteando quienes impugnan esta ley; y –en mi opinión– están diciendo claramente los impugnantes – que adelanto que estoy de acuerdo porque votaré, por las razones que estoy invocando, por la inconstitucionalidad total de la Ley de Seguridad Interior–: la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional en su integridad porque encubre una función de seguridad pública, es decir, se nombra como Ley de Seguridad Interior, pero realmente regula la seguridad pública a cargo de las Fuerzas Armadas; es claramente un fraude a la Constitución en sentido técnico, no retórico, como un ilícito constitucional atípico,

porque se dice que se está regulando una materia cuando realmente se está regulando otra, partiendo de la base de que no hay facultades para que las Fuerzas Armadas, en principio, intervengan en seguridad pública; entonces, cambiamos el concepto y todo parece que está bien.

Me parece que tendríamos que analizar –precisamente– la ley en su conjunto, ¿está efectivamente regulando algo que se le llama seguridad interior, está disfrazando algo para regular la seguridad pública? Este –para mí– es el punto efectivamente planteado; de tal manera que creo que esto tendríamos que analizarlo.

Cuando se habla de la cuestión competencial, normalmente, , basta ver los artículos constitucionales respectivos y vemos si tiene competencia el Congreso –o la autoridad que se trate– para ocuparse de esa materia; sin embargo, cuando se alega un tema de fraude a la Constitución no basta esto, tenemos que ver si –efectivamente–, suponiendo sin conceder que el Congreso de la Unión tenga atribuciones para regular la seguridad interior, está regulado en esta ley la seguridad interior, cualquier cosa que podamos determinar que es seguridad interior. Me parece que no es así; si analizamos la ley, llegamos justamente a la conclusión de que se está regulando una función de seguridad pública.

De tal suerte que –en mi opinión– este enfoque excesivamente formalista de simplemente analizar, ya sea que lo queramos ver como una facultad parte de la seguridad nacional, ya sea que lo queramos ver en el artículo 89 como una facultad del Ejecutivo que puede ser legislada de manera implícita; pero de todas maneras, creo que, aunque pudiéramos aceptar que hay

facultades, tendríamos que analizar si, en el caso concreto, se ejecutaron esas facultades, o se ejercieron esas facultades, o se está simplemente –reitero– estableciendo un fraude a la Constitución.

Me parece que éste da respuesta a la cuestión efectivamente planteada, no se puede hacer tomando por separado los distintos aspectos, porque me parece que tomando por separado los distintos aspectos; parecería que, salvadas cada una de las diferentes enmarcaciones que se hacen en el proyecto, se puede salvar el todo; y aquí, el orden de los factores sí altera el producto, y el conjunto es diferente a cada una de sus partes.

Después, tengo una objeción sustantiva: todo el proyecto parte de una premisa, de la acción de inconstitucionalidad 1/1996; en este asunto se analizó si las fracciones III y IV del artículo 12 de la abrogada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establecía que los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina eran miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública, vulneraban o no los artículos 21 y 129 constitucionales.

El Pleno consideró que estas normas eran constitucionales; sin embargo, me parece que este precedente, por un lado, no es aplicable porque ahí se estaba viendo si unos servidores, públicos pertenecientes a las Fuerzas Armadas, podían formar o no parte de un Consejo Nacional de Seguridad Pública pero, por otro lado, porque el marco constitucional cambió; las porciones normativas de esa Ley General daban facultades para esto, pero –hoy– el artículo 29 de la Constitución contiene un mandato expreso de que

las instituciones de seguridad pública deben ser de naturaleza civil, y –adicionalmente a eso– hoy hemos recepcionado en el artículo 1º constitucional todos los derechos humanos de fuente internacional, incluyendo la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; consecuentemente, creo que este precedente está superado y que tendríamos que hacer una interpretación distinta.

De un análisis de la Ley de Seguridad Interior –que se está impugnando–, llego a la conclusión de que, efectivamente, fue expedida en un claro fraude a la Constitución, y que está regulando una materia de seguridad pública y, consecuentemente, me parece que es inconstitucional por completo, pero –adicionalmente– tengo otros argumentos que fortalecen esta decisión en mi voto, que he tomado.

Primero. Esta Ley de Seguridad Interior está siendo una ley general, porque distribuye facultades entre la Federación, entidades federativas y los municipios, y las leyes generales requieren un texto constitucional expreso que establezca la atribución del Congreso para distribuir competencias entre los tres niveles de gobierno o los tres niveles de orden jurídico.

La seguridad interior es una facultad exclusiva del Presidente de la República, es una facultad federal, no es una facultad concurrente; consecuentemente, no tiene atribuciones el Congreso para distribuir facultades entre la Federación, los Estados y los municipios, y no tiene facultades para darle atribuciones a otros organismos distintos a la decisión que tiene –precisamente, por el artículo 89 constitucional– el Presidente de la República.

Consecuentemente, al no ser una materia concurrente, me parece que esta ley –adicionalmente por esto– es inconstitucional.

Adicionalmente, me parece que los estándares de uso de la fuerza, tal como vienen en esta ley, son un elemento esencial para que pueda hacer uso de la fuerza de manera legítima el Estado, y la forma como vienen redactados, tan amplios, tan generales, tan poco claros, me parece que no cumplen los estándares convencionales ni los que ha establecido esta Suprema Corte.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el “Caso Montero Aranguren [...] Vs Venezuela” dijo que “El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades”, en el entendido de que “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.” (Párrafo 67).

Este elemento, para garantizar de manera fuerte la excepcionalidad y los requisitos del uso de la fuerza, –para mí– no es algo accesorio ni deseable, el no tenerlo, el no cumplirlo –para mí– invalida toda la ley.

En el caso concreto, me parece que es todavía más fuerte porque el uso de la fuerza se faculta a las Fuerzas Armadas, que tienen una instrucción distinta a la de las autoridades policíacas y, consecuentemente, los riesgos de un uso excesivo de la fuerza pública es mayor.

Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en el mismo “Caso Montero Aranguren [...] Vs. Venezuela”– ha dicho que “En un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas, el cual debe estar prohibido como regla general”, señalando, claramente que “Su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el ‘absolutamente necesario’ en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. –en el entendido de que– Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria.” (Párrafo 68).

Hay muchísima doctrina de la Corte Interamericana sobre legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, pero además hay que decir que todos estos criterios los ha sostenido, también, esta Suprema Corte: la Primera Sala, en el amparo directo en revisión 3153/2014, y este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 25/2016, establecieron estos mismos estándares. Consecuentemente, ante la ausencia de una legislación que proteja adecuadamente del uso excesivo de la fuerza me parece que la ley es inconstitucional.

No creo que esto se pueda hacer –como sostiene el proyecto– a través de una interpretación de la Suprema Corte, que pueda suplir esta deficiencia porque la Ley de Seguridad Interior tiene la pretensión de normar la conducta de los miembros de las Fuerzas Armadas encargados del uso de la fuerza. Por eso, es indispensable –en mi entender– que las directrices y principios,

que deben regir el uso de la fuerza, se encuentren establecidos con suficiente detalle y claridad en la ley.

Por otro lado, me parece que, cuando estamos en presencia de la utilización de las Fuerzas Armadas –como entendí–, el asunto es todavía más delicado. Puedo aceptar que, de una interpretación armónica de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, pudiera reconocerse que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero esto: 1, es de manera excepcional; 2, es en auxilio de las autoridades civiles, y 3, es de manera temporal. No puede institucionalizarse el uso de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, no creo que haya una libertad configurativa para que el legislador pueda determinar lo que él considere que es seguridad interior. El artículo 21 constitucional –como dijimos– es claro al establecer que las autoridades encargadas de la seguridad pública deben tener un carácter civil, ¿y qué comprende la seguridad pública, de conformidad con el artículo 21 constitucional? Lo siguiente: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”. Es claro que si revisamos la ley, muchas de las facultades que se dan en esta ley caen –precisamente– en estos supuestos.

Entonces, –reitero– puede haber colaboración, siempre y cuando sea a solicitud de la autoridad civil, excepcional y temporal.

Sin embargo, quiero insistir en un tema que adelanté: existen buenas razones para ser cautelosos en el uso de la fuerza pública cuando se trata de las Fuerzas Armadas, el más importante es el hecho de que el entrenamiento y la formación que reciben los miembros del Ejército, en relación con el uso de la fuerza pública, tienen una lógica completamente distinta a la que se requiere en seguridad pública, en la cual son entrenados los cuerpos policíacos.

En el derecho internacional de los derechos humanos – especialmente en las instituciones de nuestro sistema regional– no existe un rechazo absoluto a la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, pero existen mandatos y directrices –muy claras– de los riesgos que esto implica.

En ese sentido, en la sentencia que cité del “Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela”, la Corte Interamericana señaló que: “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.” (Párrafo 78).

En sentido similar, en “Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador”, la Corte Interamericana señaló: “Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima 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.” (Párrafo 51).

Por obvias razones, resulta particularmente relevante el criterio sostenido por la Corte Interamericana en la sentencia del “Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”, del cual conviene citar los párrafos 88 y 89:

“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 a 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”.

“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 [...] 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”.

Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha recomendado a México: “adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que la seguridad pública sea mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de seguridad civiles y no militares”, así como: “garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas sean debidamente investigadas y juzgadas por las autoridades civiles”.

De todo lo anterior –reitero–, me parece que, en situaciones excepcionales temporales y en auxilio de las autoridades civiles, las Fuerzas Armadas pueden realizar algunas atribuciones en materia de seguridad pública. Sin embargo, esta intervención implicaría no sólo el cumplimiento escrupuloso de los estándares constitucionales en materia de uso legítimo de la fuerza –a que he hecho referencia–, sino también la exigencia de que esa intervención se haga siempre bajo el mandato de autoridades civiles y de manera temporal.

Esto que manifiesto no implica –en lo más mínimo– no reconocer el esfuerzo el trabajo que las Fuerzas Armadas han venido realizando en bien del Estado Mexicano, sino significa una llamada de atención: a las autoridades civiles que tienen que empezar a hacer la parte que les toca, para que tengamos fuerzas policíacas civiles, preparadas y entrenadas para que se puedan hacer cargo, de manera completa, de la seguridad pública ordinaria.

Por todo lo expuesto, votaré por la inconstitucionalidad completa de la Ley de Seguridad Interior y, por ende, en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Una tarjeta blanca del señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Sí señor Ministro Presidente. Vamos ir decantando posiciones, simplemente quiero insistir en mi posición, no creo que las Fuerzas Armadas puedan realizar más funciones en tiempos de paz que las que deriven o de una declaración de guerra o una suspensión de derechos.

Me parece que la condición de colaboración no se puede dar en nuestro orden jurídico, y eso es lo que determina el artículo 129. Que haya precedentes de la Corte Interamericana, me parece que aquí la Constitución prevalece sobre las determinaciones de la Corte Interamericana, y aún con esas decisiones, no se pueden utilizar las Fuerzas Armadas.

Simplemente quiero dejar muy clara mi posición: o se suspenden derechos o se declara la guerra, o no pueden tener participación en este tipo de actividades, ni siquiera en colaboración, ni como lo decía la acción 1/1996, subordinadas a las fuerzas civiles. Nada más quiero dejar en claro mi posición, porque después se generan diferencias de puntos de vista. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar, una aclaración.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Nada más para decir: creo que la posición del Ministro Cossío ha queda suficientemente clara; tengo otra, eso es todo. Por cierto, la posición del Ministro Cossío no siempre fue la que ahora defiende, durante buenos años avaló la función de las Fuerzas Armadas en función de seguridad pública, y ahí están los precedentes. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. He expresado reiteradamente, en este Tribunal Pleno, que uno de los principales atributos y obligaciones de todo órgano jurisdiccional –y con mayor razón de este Tribunal Constitucional– es respetar el principio de congruencia en la emisión de nuestras decisiones.

No sólo porque ello contribuye a la formación de una doctrina de constitucionalidad sólida, sino de manera relevante porque ello guía el actuar de las autoridades dentro de un marco constitucional y origina la confianza de la sociedad, al estar en posibilidad de predecir, con cierto grado de razonabilidad, el sentido de nuestras decisiones, evitando la arbitrariedad que, por sí misma, excluye cualquier concepto de justicia.

En atención a este principio, he procurado, por regla general en el análisis y estudio de los asuntos, acudir –en primer lugar– a los criterios aislados y obligatorios de este Tribunal Pleno para tomar mi decisión. Porque ¿cómo pretenderíamos que las autoridades cumplieran nuestros fallos, si no respetamos nuestros criterios?,

¿cómo pretenderíamos la legitimación de nuestra institución, si nuestras decisiones atendiesen a razones diferentes en casos iguales?, ¿cómo consolidaríamos el Estado constitucional de derecho que todos los mexicanos deseamos? Precisamente, en función de los criterios emitidos recientemente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mi voto será por la invalidez total de la ley impugnada. Lo explico:

En principio, quiero enfatizar que me parece de gran relevancia el tema que estamos analizando, y considero absolutamente necesario dotar a las Fuerzas Armadas de nuestro país de un marco jurídico que regule su actuación en tareas de seguridad, puesto que ello dará certeza jurídica tanto a los miembros de la milicia como a la sociedad, sobre los ámbitos y condiciones en que pueden actuar para cumplir con ese objetivo de la máxima relevancia; no obstante, la importancia que revista esta ley, como instrumento para lograr este objetivo, no debe perderse de vista que, como cualquier norma jurídica, debe cumplir los parámetros de validez constitucional.

En el precedente –hablaba de dos precedentes recientes que se emitieron con votación calificada en acciones de inconstitucionalidad– se estableció que, incluso previamente a examinar el tema de la competencia de la autoridad para emitir la ley, se tenían que analizar los vicios en el procedimiento legislativo, de oficio y en suplencia, aun ante la ausencia total de conceptos de invalidez.

En el caso concreto, advierto que el proyecto del Ministro Pardo no tiene el capítulo respectivo a los vicios en el procedimiento

legislativo y, también de las intervenciones de mis compañeros, que no hicieron referencia específica a este tema, me hace suponer que –para ellos–, al realizar el examen de oficio, no se encontraron vicios en el procedimiento legislativo que diera lugar a invalidar la norma.

En lo particular, encontré vicios en el procedimiento legislativo con un potencial invalidante que llevan, por sí mismos, –a mi juicio– a declarar la invalidez total de esta ley.

Del examen del proceso legislativo se advierte que el dictamen de la Ley de Seguridad Interior, que se presentó ante la Cámara de origen –que fue la de Diputados–, fue aprobado por la Comisión de Gobernación el treinta de noviembre de dos mil diecisiete; en la sesión ordinaria de esa misma fecha se discutió y aprobó el dictamen; no obstante que las constancias del procedimiento legislativo no fueron remitidas en su totalidad por la Cámara de Diputados, lo cierto es que, de la consulta al Diario de los Debates de la página electrónica de dicho órgano legislativo –que se invoca como un hecho notorio–, se advierte que la sesión ordinaria de ese día –treinta de noviembre de dos mil diecisiete– se abrió a las doce veinticinco horas, que durante la sesión, el orden del día se modificó a petición de la Junta de Coordinación Política para incluir, en ese momento, la discusión y aprobación del dictamen de la Ley de Seguridad Interior, aprobado por la Comisión de Gobernación ese mismo día –treinta de noviembre de dos mil diecisiete– y que se dispensaron todos los trámites de ese asunto.

Del examen del proceso legislativo, no se advierte que la Junta de Coordinación Política hubiera considerando ese asunto de urgente

y obvia resolución, menos que hubiera expresado motivación alguna, al respecto, para modificar el orden del día y someter a discusión y aprobación un asunto dictaminado en la víspera de la sesión.

Del examen de la sesión, se advierte que se presentaron, por lo menos, tres mociones suspensivas, fundamentadas en el hecho de que se desconocía el dictamen sometido a discusión, que no se tuvo el tiempo suficiente para estudiarlo previo al debate, incluso, una de las diputadas se las repartió minutos antes del inicio de la sesión. Las mociones fueron desestimadas por la mayoría y el debate se llevó a cabo hasta la aprobación del dictamen con proyecto de ley; durante el debate, fue motivo recurrente de reproche el que los diputados de los partidos de la minoría no tuvieron la oportunidad de conocer y estudiar adecuadamente el dictamen, pues se les repartió instantes antes del inicio de la sesión.

Del panorama bosquejado, se advierte –a mi juicio– la probable actualización de una violación al procedimiento legislativo que trasciende a la calidad democrática de la decisión y tiene el potencial de invalidar la totalidad de la ley.

Porque esta Suprema Corte ha sostenido en varios precedentes que un requisito de validez, de las normas emanadas de un procedimiento legislativo, es que durante éste no se hayan cometido violaciones que trasciendan a la calidad democrática de la decisión; una exigencia esencial del procedimiento legislativo es que respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas representadas, en condiciones de libertad e igualdad.

En otras palabras, es necesario que se respeten los causes que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública; –incluso– recientemente, el trece de septiembre de dos mil dieciocho, se falló, con estos mismos argumentos, la acción de inconstitucionalidad 36/2013.

En ese asunto, analizamos una acción del Estado de Jalisco, en la que se dio determinado tiempo mínimo para la discusión del asunto, entre que se repartió el dictamen, se discutió y se aprobó el mismo; ese precedente fue resuelto por unanimidad de once votos.

En ese precedente, había un artículo que establecía el tiempo exacto que tenía que pasar entre la repartición del dictamen y la discusión del asunto por la Cámara, en el reglamento de la Cámara de Diputados; se puede desprender lo siguiente: cuando un dictamen es aprobado por la Comisión, ésta debe repartirlo entre los diputados para su conocimiento y estudio, antes de veinticuatro horas; una vez aprobado por la Comisión, un dictamen no podrá pasar más de dos sesiones ordinarias sin que sea incluido en la orden del día y publicado en la Gaceta; una vez publicado, deberá presentarse a discusión y votación al Pleno dentro de las dos sesiones siguientes.

De lo que se sigue, ordinariamente, los diputados pueden tener el dictamen para su conocimiento y estudio, aproximadamente, con dos semanas de anticipación, eso es lo que ordinariamente se desprende del reglamento. Como lo decía: cabe destacar que en

el reglamento no se establece un plazo mínimo entre el momento en que se les reparte el dictamen, para su conocimiento y estudio, y en el que éste será sometido a discusión y votación.

Sin embargo, a mi juicio y atendiendo al fin y al valor que subyace en esta norma, dado que el conocimiento y estudio del dictamen es un requisito necesario para poder llevar a cabo una deliberación racional, siempre debe observarse un plazo razonable, para ese efecto, antes de que se someta al Pleno pues, de lo contrario, se afectan los principios esenciales del proceso democrático, como la posibilidad de participar equitativa y significativamente en la discusión, pues ¿qué calidad democrática puede tener una deliberación en que la mayoría de los diputados desconoce o no tuvieron tiempo de estudiar adecuadamente el dictamen que han de votar?.

Por lo tanto, considero que, en el caso, el dictamen de la Ley de Seguridad Interior se aprobó por la Comisión el treinta de noviembre de dos mil diecisiete; ese mismo día se sometió a discusión y votación en la sesión ordinaria del Pleno, que comenzó pasadas las doce horas, es decir, pocas horas después de su aprobación en la Comisión; y que hubo mociones suspensivas y quejas, en el sentido de que los diputados de la minoría no tuvieron tiempo para conocer y estudiar adecuadamente el dictamen; y todo ello origina, en mi opinión y en congruencia con el criterio que sostuve y que sostuvo este Tribunal Pleno en el precedente citado, que se cometió una violación trascendente a los principios de la deliberación democrática, que debe invalidar la totalidad del decreto impugnado, pues esa circunstancia priva de valor racional a la deliberación llevada a cabo en esa sesión, al

carecer los diputados del conocimiento y estudio adecuados del dictamen sobre el que deberían debatir y, además, evidencia un trato inequitativo para los diputados de las minorías, pues ello los privó de la oportunidad de participar significativamente en la deliberación, pues carecieron –sin duda–, de la información relevante que se obtiene del estudio.

Es cierto que, en algunos casos, es posible dar a los asuntos el tratamiento de urgente y obvia resolución, con las dispensas de algunos trámites parlamentarios, pero ha sido criterio reiterado de esa Suprema Corte que dichas circunstancias deben ser justificadas suficientemente y, en el caso –como ya lo mencioné– no se advierte del procedimiento legislativo que la discusión del dictamen de la Ley de Seguridad Interior se hubiere considerado de urgente y obvia resolución, para justificar la dispensa de trámites y la discusión del dictamen inmediatamente después de su aprobación por la Comisión, ni mucho menos se advierte que se hubiere puesto razón alguna que justificara objetivamente la discusión y votación del dictamen en esas circunstancias, lo que – a mi juicio- permite concluir que, en este caso, se cometió una violación trascendente en los principios democráticos que rigen la deliberación parlamentaria y es suficiente para invalidar, en su totalidad, el decreto.

Además, hay otra violación, ahora por parte del Senado –si me permite señor Presidente, porque tengo la violación del Senado–. Sería la segunda violación. De las constancias del proceso legislativo, se advierte una segunda violación al procedimiento legislativo que, por su trascendencia, debe invalidar la totalidad del dictamen.

El Senado de la república sometió a discusión el dictamen de la Ley de Seguridad Interior en la sesión del catorce de diciembre de dos mil diecisiete, es un hecho notorio porque puede consultarse en la página de Internet del Senado— esa sesión se prolongó hasta el quince de diciembre de dos mil diecisiete, en la que se votó el dictamen a las seis horas, aproximadamente.

El mismo quince de diciembre de dos mil diecisiete, la Vicepresidente del Senado remitió a la Cámara de Diputados el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior —la minuta que había sido votado horas antes, a las seis horas—.

Ese mismo día, la Cámara de Diputados sometió a discusión y votación la minuta remitida por el Senado dispensando los trámites, sin que se hubiere motivado la razón objetiva que lo justificara.

Este proceder actualiza la misma violación al principio de deliberación democrática y participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad, por lo siguiente: porque se violan los siguientes artículos del Reglamento; el artículo 80, que establece que “El dictamen es [...] una opinión técnica calificada, por escrito [que presentan las comisiones] para aprobar o desechar”, entre otras, las minutas o proyectos de ley o de decreto que se reciben de la Cámara de Senadores durante el proceso legislativo; el artículo 99, que dispone que “Las minutas o los proyectos de ley o decreto, que sean devueltos con observaciones a la Cámara, serán anunciados por el Presidente al Pleno y los

turnará a comisión para su análisis y dictamen”; el artículo 95, que establece que “En el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 –o sea, las que vienen de Cámara revisora– El Presidente dará el turno que corresponda” y, en ese momento, otorgará; “noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente”; y el 82 punto 2, que establece que “Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando: Se tramite de urgente u obvia resolución, y “Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos”, o bien, en otros supuestos.

Pero, para los efectos del asunto que estamos analizando, no está en ninguno de los casos de excepción que justificara someter de inmediato a discusión del Pleno, dentro de –cuando mucho– unas pocas horas de haberla recibido, la minuta remitida por el Senado; pues de los supuestos de excepción, sólo aplicaría el de urgente y obvia resolución y, como lo he expuesto, no hay ninguna justificación e, incluso, se volvió a presentar una moción suspensiva, que fue desestimada.

El tema que ahora nos ocupa es muy relevante, es de la mayor trascendencia; en lo particular, tengo estudiado el asunto en cuanto a la competencia, en cuanto a la consulta indígena, que también la hemos considerado como una violación al procedimiento y, por lo tanto, tendríamos que haberla estudiado previamente a la cuestión de competencia –el proyecto lo trata en el tema 2–; a mi juicio, se tenía que tratar antes del de competencia porque en el precedente 19/2016 fue, incluso, tema

de discusión y también era consulta indígena; se tenía que analizar previamente la cuestión de la consulta o la cuestión de competencia, y se determinó por una mayoría que, al tratarse de un vicio en el procedimiento, tenía que estudiarse, con anterioridad y de estudio preferente, la violación a la existencia, si era necesaria la consulta indígena o no.

En relación con la consulta indígena –que viene en el apartado posterior–, no estoy de acuerdo con el proyecto porque –a mi juicio– parte –con todo respeto– de que no se afecta el territorio de las comunidades; sin embargo, nuestra Constitución reconoce en el artículo 2° que la Nación Mexicana es pluricultural, y está formada por todos los pueblos que la componen. A mi juicio hay una afectación directa al territorio de las comunidades y pueblos indígenas con esta Ley de Seguridad Interior.

Como señalé, precisamente en función a mi criterio de congruencia, en la forma en que hemos resuelto los asuntos, y no obstante que me encantaría pronunciarme sobre la competencia y sobre los problemas que, en específico, plantearon los señores Ministros que me antecedieron, acorde con mi forma de actuar y con los precedentes de este Tribunal Pleno, a mi juicio hubo varios vicios invalidantes de todo el proceso legislativo que dio lugar a esta Ley de Seguridad Interior, por tanto, votaré por la invalidez total de la misma. Gracias.

**(EN ESTE MOMENTO SALE DEL SALÓN DEL PLENO EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE)**

**(EL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ ASUME PROVISIONALMENTE LA PRESIDENCIA)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señora Ministra. Voy a tomar la Presidencia –momentáneamente–, en ausencia temporal del Ministro Presidente. Tiene la palabra el señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Decano. Como se ha expresado aquí, es motivo de gran reconocimiento la presentación de este proyecto, no sólo por la complejidad del tema que se ha revelado con la profundidad e interés de las participaciones que preceden, sino –incluso– del debate nacional que ha generado ésta.

Evidentemente, encontrar una solución –por lo menos, por lo que a mí respecta– parte estrictamente de lo cuestionado por quien trajo a conocimiento de este Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad.

¿Tiene el Congreso mexicano facultades para expedir esta ley? A partir de este requerimiento, mi examen integral de la Constitución, honrando el precedente 293/2011, que me hace ver este tema desde la competencia constitucional mexicana y ninguna otra disposición externa –que nada tiene que ver con las facultades de un Congreso–; tratar de encontrar si es que, efectivamente, el Texto Supremo le permite al Congreso expedir la ley que aquí se cuestiona.

Insisto en que mi conclusión se basa, simple y sencillamente, en el examen integral de la Constitución, a partir de los dos grandes segmentos que los conceptos de seguridad nacional, seguridad

pública y seguridad interior dialogan y entremezclan en el diverso contenido de distintos artículos del Texto Supremo.

A partir de los argumentos y fundamentos con que el Congreso legisla, –artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución, y 89, fracción VI– se construyen las dos hipótesis que se enfrentan. El primero de ellos, faculta al Congreso: “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”; el segundo, faculta al Ejecutivo de la Federación –en la fracción VI– a: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. En este juego de conceptos, –entonces– circulan tanto el tema de seguridad nacional, el tema de seguridad pública y el tema de seguridad interior.

Comienzo por decir que, aun cuando puedo compartir una importante cantidad de conceptos que el proyecto estructura, edifica para utilizarse en una construcción de conclusión, es precisamente en este último tema en el que no coincido, pues el examen sistemático, integral de la Constitución, me permite concluir que no hay competencia para que el Congreso hubiera expedido el contenido de esta norma.

**(EN ESTE MOMENTO ENTRA AL SALÓN DEL PLENO EL  
MINISTRO PRESIDENTE)**

Paso a explicarme con detalle respecto de la estructura constitucional que hace uso indistinto de estos instrumentos, para poder justificar por qué creo que se forman dos grandes vertientes

en torno a la seguridad nacional y en torno a la seguridad pública y, finalmente qué corresponde garantizar a cada una de ellas y en dónde queda la función –siempre valerosa– del Ejército Mexicano.

Como atribución, esto es, como una asignación que la Constitución le entrega al Estado Mexicano, debemos ver el conjunto de disposiciones que lo regulan, entendiéndolo como autoridad, una autoridad que defiende el Estado de derecho; la seguridad pública es una atribución que se encarga la autoridad para preservar el Estado de derecho; por el otro lado, en el lado de la seguridad nacional – muy en lo particular–, en las Fuerzas Armadas, el valor jurídico a proteger, es la soberanía del Estado Mexicano.

En el primer segmento, puedo encontrar las principales directrices que el Constituyente estableció para regular esta atribución de seguridad pública; la más importante, el artículo 21 constitucional, –aquí señalado por varias de las intervenciones que han precedido– en donde crea las instituciones de seguridad pública encargadas de prevenir, investigar y prevenir los delitos, estableciendo –con toda claridad– que éstas serán siempre de carácter civil, disciplinado y profesional, que deberán coordinarse entre la Federación, los Estados y los municipios, conformando así el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En esta vertiente de seguridad pública, se encuentran inscritos los artículos 102, apartado A, 115, base III, inciso h), 122, apartado A, base X, y apartado B, párrafos quinto y sexto, que establecen las directrices específicas en donde, para asegurar la participación del Estado Mexicano como autoridad –garantizando el orden interior–

investiga y persigue los delitos a través del uso de la fuerza pública.

Por otro lado, vista la participación que la Constitución le entrega a las Fuerzas Armadas sobre el carácter de defensa de la soberanía del Estado Mexicano, se vinculan los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89, fracción VI, los artículos 10, sobre las armas de uso reservado al Ejército, Armada y Fuerza Aérea y Guardia Nacional, consubstanciales a las funciones de soberanía nacional –el armamento de alto belicismo corresponde a una función muy distinta que la de seguridad pública–.

Un segundo aspecto que se vincula con el tema de la soberanía del Estado Mexicano y la atribución de las Fuerzas Armadas es el fuero militar, en donde se establece –con claridad– cuáles son las condiciones y características a través de las cuales el fuero de guerra prevalece; uno más: 16, párrafo último, aspectos que atañen estrictamente a la soberanía del Estado Mexicano en tiempo de guerra, que son: requisita y alojamiento, esto siempre de acuerdo a lo que la Constitución establece como ley marcial; los artículos 118, fracciones II y III, de la prohibición a las entidades federativas de formar tropa o declarar la guerra; finalmente, el artículo 129 establece la función de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz.

Si estos dos grandes segmentos –a partir del análisis sistemático integral de la Constitución– nos permiten establecer, con toda claridad, los conceptos específicos de seguridad nacional, atribución de las Fuerzas Armadas y, por otro lado, de seguridad pública, encabezadas por el artículo 21, entregada a autoridades

civiles, el tema que específicamente se trata –sobre una Ley de Seguridad Interior que busca responder a la amenaza delictiva–, necesaria y concluyentemente –en mi concepto– se asocia al tema de seguridad pública, y si se asocia el tema de seguridad pública; entonces se asocia a los artículos 21, 102, apartado A, 115, base III, inciso h), 122, apartado A, base X, y apartado B, párrafos quinto y sexto y no se asocia ni al artículo 10, ni al artículo 13, ni al artículo 16, párrafo último, ni al artículo 118, fracciones II y III, y mucho menos al artículo 129.

Bajo esa perspectiva, mi interpretación de la facultad que el artículo 73, fracción XXIX-M, le entrega al Congreso para regular legislativamente este valor, es específicamente el de la defensa de la soberanía del Estado Mexicano y no de su actuación como una autoridad. Durante la guerra, no es un tema que se pueda generar, en torno a su legalidad, las funciones de autoridad.

Durante la persecución de los delitos, por elevado el número que éste sea, por grave el riesgo que corra el Estado Mexicano y sus instituciones, necesariamente están vinculadas con los temas de orden interno, entregados exclusivamente a los civiles, por eso no tienen derecho a usar ni las armas del artículo 10, ni gozan de un fuero especial, ni pueden requisar a los particulares, ni pedir alimentos, ni existir una ley marcial que les regule; las entidades no podrán declarar la guerra, no podrán formar tropa y, por último, tampoco podrán permanecer en la calle en tiempos de paz. Una cuestión puede ser excepcional, y esta excepcionalidad se justificaría dentro de las propias necesidades del desorden interno.

Por estas razones, considero –finalmente– que el fundamento elegido por el Congreso para expedir esta ley –tal cual se apunta en el concepto de invalidez que aquí se analiza– no permite entregar esta facultad para la defensa de la soberanía bajo un aspecto de carácter enteramente interno; éstas no son las finalidades por la alineación que encuentro en la Constitución y las características que le corresponden a cada una de sus funciones dentro del ámbito militar, y si es ésta –entonces– la base de sustentación de mi razonamiento, estimo que éste no es fundamento para expedir esta ley y que, por el contrario, los temas que se quieren resolver mediante la regulación del uso de fuerza corresponderían exclusivamente al Congreso, cuando tenga como objetivo regular la función de las autoridades civiles encargadas de vigilar y preservar el orden interno, incluyendo el tema de los delitos y su persecución.

Por esta razón, no obstante expresar el coincidir con una muy importante cantidad de conceptos y la forma en que se estructura este proyecto, mi conclusión final es considerar fundado el concepto de invalidez y, a partir de él, concluir que el Congreso de la Unión no tiene facultades para expedir esta ley, con apoyo en los artículos que se han invocado. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. La pregunta que se nos formula en este momento es:

¿el Congreso de la Unión, tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior?

El proyecto recoge el argumento de que la seguridad interior es parte de la seguridad nacional. Si esta fuera en realidad la pregunta, podría compartir la propuesta que se nos propone, porque puedo compartir este concepto amplio de seguridad nacional que se desarrolla en el proyecto, retomando las iniciativas y el debate de la reforma de dos mil cuatro al artículo 73, fracción XXIX-M, en relación con el artículo 89, fracción VI; esto es, de estos debates, de estas iniciativas se desprende una noción no limitada a la defensa exterior del Estado, sino comprensiva a su defensa interior. También es cierto que el Constituyente otorgó competencia al Congreso para definir los alcances del concepto “seguridad nacional” –si quieren– en sus dos vertientes.

La Constitución habla de leyes –en plural–, por lo que nada impide que pueda haber más de un ordenamiento en esta materia, y esta Ley de Seguridad Interior nos remite a las amenazas previstas en la Ley de Seguridad Nacional, señaladamente en el artículo 5.

En fin, pudiese compartir esta doble vertiente que el proyecto resume en la página 96 del proyecto, cuando nos dice: “el artículo 73, fracción XXIX-M [...] debe interpretarse en el sentido de que la seguridad nacional es un género y la seguridad interior y exterior son especies”.

Insisto, hasta aquí no tendría mayor cuestionamiento; sin embargo, me cuesta mucho quedarme –al analizar la competencia del Congreso– hasta aquí, porque me parece que lo que subyace

al analizar la ley, en su integralidad, es si en realidad esta ley –con el contenido que le dio el Congreso de la Unión– es constitucional a la luz de la prohibición contenida en el artículo 129 de la Constitución, máxime si también tenemos que preguntarnos: ¿en realidad es una legislación en materia de seguridad interior?, mi punto de vista, no lo es.

Para abordar la competencia y el contenido, creo que tres premisas son fundamentales: Primero, al ser un componente de seguridad nacional –como nos lo propone el proyecto–, quienes tienen competencia en esta materia son las autoridades federales, aquí están enunciadas en la Ley de Seguridad Interior y, desde luego, no se encuentran las autoridades locales, no es una materia ni coincidente, ni concurrente. Segunda premisa, ¿en qué tienen competencia los Estados y los municipios? en seguridad pública, esa es la competencia constitucional, esta es coincidente entre los tres niveles de gobierno, con la obligación de coordinarse conforme al artículo 21 constitucional. Tercera premisa, el contenido o el texto del artículo 129 constitucional, que prohíbe la participación de las Fuerzas Armadas, en tiempos de paz, en actividades que vayan más allá de la disciplina militar.

Señalado lo anterior, ¿qué está –en realidad– regulando la Ley de Seguridad Interior? Fundamentalmente, los supuestos y procedimientos para la emisión de las declaratorias de protección en seguridad interior, y la consecuente participación e intervención de las fuerzas federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en una entidad federativa, y la ley nos da dos supuestos: primero, cuando se actualice alguna de las amenazas a la seguridad interior”. Aquí viene mi primera duda: si resulta que ni las entidades federativas

ni los municipios son competentes en esta materia –sobre todo, porque se traen a esta ley. Las amenazas del artículo 5° de la Ley de Seguridad Nacional–, sino son únicamente competentes en materia de seguridad pública, ¿cuál es la razón de ser de una solicitud a las autoridades federales de intervención, en una amenaza en la que no son competentes?

El segundo supuesto –todavía me origina más problemas– dice: “– cuando– Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas [...] en la preservación de la Seguridad Nacional”. Si no existe esa colaboración, que es un deber que tienen las entidades –no comparten la facultad– conforme a la Ley de Seguridad Nacional, ¿a guisa de qué las autoridades encargadas de la seguridad interior o exterior de la nación requerirían de una solicitud para poder actuar?

Todo lo anterior me lleva a considerar que es fundado el argumento de las accionante, en el sentido de considerar que la ley impugnada regula la participación permanente de las fuerzas federales en tareas propias de las entidades federativas y municipios, y que no puede ser otra que la seguridad pública; esto que es válido –por ejemplo– para la policía federal, está prohibido para las Fuerzas Armadas en el citado artículo 129 constitucional.

Tan se regula –en realidad– la participación de las fuerzas federales, incluidas las militares, en la seguridad pública local que el proyecto nos está proponiendo declarar inconstitucional toda norma o porción normativa que permita a las instancias federales actuar por sí, sin la coordinación de las autoridades locales. ¿Por

qué tendríamos que considerar constitucional esto, si ellas son las autoridades primigenias, competentes en materia de seguridad?

También me parece que hay que recordar y traer a colación el precedente 1/1996, entenderlo primero –digamos– en su contexto histórico, –estamos hablando de más de veinte años– donde las Fuerzas Armadas no estaban coadyuvando en tareas de seguridad pública, y la impugnación que fue presentada por un grupo de diputados se hizo a la ley que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública. La impugnación concreta fue precisamente la incorporación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, precisamente esa fue la impugnación.

Por tanto, comparto que el contenido de esta ley no es un contenido de seguridad interior, aunque –insisto– pudiésemos aceptar que puede ser una vertiente de seguridad nacional, es una ley que está regulando la participación de las Fuerzas Federales en funciones de seguridad pública.

La siguiente pregunta –entonces– es: ¿conforme a los precedentes de este Alto Tribunal, esto es inconstitucional? No, no creo que sea en automático, no forzosamente; las Fuerzas Armadas en nuestro país, en los últimos años, han estado coadyuvando en materia de seguridad pública y, en la mayoría de los casos, haciéndolo bien y haciendo que regrese la paz pública en muchas regiones de nuestro país.

Sin embargo, si eso se hizo con base a los precedentes de este Tribunal –aquí–, reitero lo que señaló el Ministro Zaldívar: dos condiciones eran necesarias; la excepcionalidad y, sobre todo, la temporalidad, y me parece que esa ley no cumple con estos requisitos, fundamentalmente porque está creando un esquema permanente de participación que incluye a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, lo que, si bien no es automáticamente inconstitucional –porque hay que cumplir estos requisitos–, sí lo es cuando se hace un esquema permanente.

Nótese que no me refiero a la temporalidad de las declaratorias – porque me dirán que estas se acotan en el tiempo, que la solicitud del gobernador a la Legislatura va a decir por cuánto tiempo y todo–; no, me refiero a la temporalidad de la misma, que no tiene una vigencia determinada. Creo que una situación totalmente distinta hubiese sido que esta ley tuviera una vigencia temporal que decidirá el Legislativo con base a su libertad configurativa de un año, de dos años o tres años, revisable por el Congreso anualmente; en fin, había muchos mecanismos para crear una vigencia limitada si el argumento fundamental de esta participación es que coadyuvan excepcional y temporalmente mientras las autoridades civiles depuran y capacitan a sus fuerzas o instituciones de seguridad pública locales.

Finalmente, en otras partes del proyecto se nos dice que la seguridad interior no debe considerarse complementaria o subordinada de la seguridad pública pues, aunque pudiera presentar espacios donde coexistan, descansan en finalidades y ámbitos de acción distintos. Me pregunto: ¿dónde están definidos estos ámbitos de acción diferenciados en esta ley? Si las Fuerzas

Armadas —como dice la ley— no van a intervenir en funciones de seguridad pública, entonces me parece que, en el caso concreto, era una exigencia reforzada para el legislador decirnos, con mayor precisión, en qué consiste esta participación al acompañar exclusivamente a las instituciones de seguridad pública locales.

Por estos argumentos —desde luego no quiero, además, repetirme con algunos otros—, también iré en contra de la constitucionalidad de la ley en su conjunto —insisto— porque, si partimos de considerar un componente a la hora que vamos analizando las declaratorias de invalidez parcial o de porciones normativas, me parece que estaríamos siendo inconsistentes: si es seguridad nacional, entonces las fuerzas federales pueden actuar por sí o en coordinación con las autoridades locales. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Atendiendo a que faltan cuatro Ministros por pronunciarse respecto de este proyecto, y dada la hora en que estamos, voy a levantar la sesión. Les convoco, señoras Ministras y señores Ministros, a la próxima sesión pública ordinaria que tendrá verificativo este jueves, a la hora acostumbrada en este recinto. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)**