



SESIÓN PÚBLICA NÚM. 117 ORDINARIA

MARTES 13 DE NOVIEMBRE DE 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y ocho minutos del martes trece de noviembre de dos mil dieciocho, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, 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 y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ciento dieciséis ordinaria, celebrada el lunes doce de noviembre del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del martes trece de noviembre de dos mil dieciocho:



Sesión Pública Núm. 117 Martes 13 de noviembre de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMACÍA DE LA JUSTITIA DE LA NACIÓN

I. 6/2018 y
acs.
8/2018,
9/2018,
10/2018,
11/2018,
16/2018 y
21/2018

Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018, promovidas por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, diversos senadores 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018 y 11/2018. SEGUNDO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 9/2018. TERCERO. Es improcedente la acción de inconstitucionalidad 10/2018. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 1, 2, 3, 4, fracciones I, II, IV, V, VII, VIII y IX, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, párrafo primero, 17, 18, párrafo primero, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, así como Segundo, Tercer, Cuarto y Quinto Transitorios de la Ley de Seguridad Interior, con la salvedad de las porciones normativas que de los artículos 4,*



Sesión Pública Núm. 117 Martes 13 de noviembre de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

fracciones I, II y IV y 11, párrafos primero y segundo, se invalidan en la presente ejecutoria y son objeto de precisión en los siguientes puntos resolutivos. QUINTO. Se declara la invalidez de las hipótesis siguientes: i) la expresión “por sí o” contenida en la fracción I del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior; ii) las porciones normativas: “que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las” y “;las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general;” del artículo 4, fracción II, de la Ley de Seguridad Interior; iii) la expresión “por sí o” contenida en la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior; iv) la fracción X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior; v) el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior; vi) el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior; vii) el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior; viii) la expresión “;por sí o” contenida en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior; ix) la expresión “por sí o” contenida en el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior; x) el último párrafo del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior, que dice: “Aquellas amenazas a la Seguridad Interior que no requieran Declaratoria en términos del presente artículo serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.”; xi) el segundo párrafo del artículo 15 de la Ley de Seguridad Interior, que dice: “Las condiciones y vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrán modificarse o prorrogarse, por acuerdo del



Sesión Pública Núm. 117 Martes 13 de noviembre de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente de la República, mientras subsista la amenaza a la Seguridad Interior que la motivó y se justifique la continuidad de las Acciones de Seguridad Interior. Las modificaciones y prórrogas deberán notificarse y publicarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la presente Ley.”; xii) el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior; xiii) el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley de Seguridad Interior, que dice: “En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública.”; xiv) el artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior; y, xv) el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior. SEXTO. Se declara la invalidez por extensión, de: i) la fracción III del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior; y, ii) el artículo 25 de la Ley de Seguridad Interior. SÉPTIMO. Se condena al Congreso de la Unión a emitir la hipótesis normativa de la fracción X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, en la que se defina el uso legítimo de la fuerza en términos de las disposiciones legales que al efecto se emitan en el instrumento que se estime pertinente, haciéndose, en su caso, en la referida fracción, la remisión correspondiente, lo cual deberá cumplirse dentro del siguiente periodo ordinario de sesiones. OCTAVO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión. NOVENO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado “CUESTIONAMIENTOS A LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN SU INTEGRIDAD”, en su tema A.1., denominado “Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior”.

El señor Ministro Medina Mora I. anunció que su participación tocará el tema A.1. y otros del proyecto.

Estimó que este asunto debe analizarse desde la realidad y circunstancias del país en materia de seguridad. Apuntó que la inseguridad que enfrenta México se ha vuelto más aguda y compleja, principalmente por la presencia de la delincuencia organizada, su poder económico y su poder de fuego, que requiere y exige un enorme fortalecimiento de las instituciones y una estrategia integral para enfrentarla. Señaló que la debilidad institucional en materia de seguridad es anterior al narcotráfico, y es más grave y compleja que el combate a estas organizaciones. Consideró que la decisión de este Tribunal Pleno impactará la vida nacional, así como la vida y derechos de la población mexicana.

Explicó que la seguridad es una precondition necesaria para el crecimiento económico, fortalecer la cohesión social y generar bienestar en la población. Indicó que ante afectaciones intolerables a los derechos humanos, se dice que “fue el Estado”; sin embargo, ello ocurre también por la ausencia del Estado. Citó a Hannah Arendt, en cuanto a que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sin Estado no hay derechos. Estimó que sin el Estado, que ejerza potestad sobre el territorio, no hay espacio físico y social para el ejercicio de libertades y derechos.

Valoró que la Ley de Seguridad Interior genera cuestionamientos trascendentes para la estructura del Estado: la definición de las funciones constitucionales de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior y defensa exterior, así como sobre los órganos estatales encargados de dichas funciones. Refirió que el artículo 89, fracción VI, constitucional faculta al Ejecutivo Federal para: “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”; no obstante, esta condición no es suficiente para considerar que el Poder Legislativo se encuentra constitucionalmente facultado para legislar sobre la seguridad interior, dado que ese diseño constitucional está pensado, desde su origen, para salvaguardar las libertades de las personas, a saber, la división de poderes y el Federalismo son dos grandes principios que aseguran la libertad de los individuos dentro de un Estado federado, puesto que son limitaciones estructurales al ejercicio arbitrario del poder público, en razón de que el pueblo vota para transferir su soberanía a determinadas instituciones, por lo que aquello que no fue conferido expresamente por la Constitución al gobierno se entiende como residualmente conservado para el pueblo; por lo tanto, ningún derecho puede ser cancelado o limitado por



Sesión Pública Núm. 117 Martes 13 de noviembre de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

el gobierno, excepto en aquellas instancias en las cuales existe una competencia constitucional expresa para hacerlo.

En ese contexto, consideró que, para que el Poder Legislativo pueda definir los parámetros para una atribución de otros poderes, debe existir una habilitación competencial expresa en la Constitución. En el caso de la ley impugnada, observó que el Congreso de la Unión pretende regular el ejercicio de una facultad del Titular del Poder Ejecutivo sin tener facultades expresas para ello, es decir, para emitir una ley para regular la seguridad interior, por lo que no debería ir más allá de sus competencias constitucionales, menos para ejercer las competencias que fueron conferidas a otro poder, so pena de tergiversar el sistema competencial constitucional, con un impacto en la interacción de las instituciones con los ciudadanos.

Puntualizó que cada poder y órgano del Estado tiene facultades enumeradas que le son exclusivas y de carácter terminal. Recordó que en el caso “Marbury v. 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 presente caso implica un cuestionamiento más complejo.

Advirtió que no se ha cuestionado la atribución legislativa para reglamentar a otros poderes —por ejemplo, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación—, puesto que, en atención al carácter



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

democrático del Congreso de la Unión, se ha considerado que todo texto constitucional es reglamentable mediante una ley, cuando en realidad es debatible, en atención a la estructura constitucional y al principio de división de poderes. Exhortó a los señores Ministros a cuestionar hasta qué extremo deben defender la Constitución, tomando en cuenta la estructura del poder del Estado y, al mismo tiempo, sus límites y direcciones para velar por las libertades y derechos de las personas. Así, reconoció que el artículo 73, fracción XXXI, constitucional —conocida como la “cláusula habilitante”— establece que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad: “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”; no obstante, ello conlleva a que legisle sobre cualquier condición que estime pertinente, dado que existen atribuciones específicas para cada poder.

Mencionó la doctrina de Hamilton, que reflexionó sobre el alcance de las funciones del Poder Judicial dentro de un Estado constitucional, y concluyó que, sobre la función del Poder Judicial, no debe permitirse ninguna injerencia del Poder Legislativo y, por lo mismo, tampoco puede indicarle al Poder Ejecutivo cómo ejercer sus atribuciones. En este tenor, estimó que cada Poder de la Unión tiene facultades que no pueden ser invalidadas, invadidas o controladas por otro, salvo que exista disposición expresa constitucional para hacerlo. En ese sentido, la seguridad nacional no puede



subsumirse a la seguridad interior y, por ende, no debe permitirse su regulación como una mera derivación de una competencia expresa para lo primero porque, por una parte, los supuestos de amenazas a la seguridad nacional son distintos a los que prevé la Ley de Seguridad Interior y, por otra parte, desde una perspectiva funcional regulan cuestiones distintas que, si bien pueden tener alguna conexión, no son iguales.

Abundó que aún no existe una aproximación conceptual de seguridad interior, por lo que no concibió una competencia legislativa subrogada al Congreso de la Unión sin distinguir entre la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad interior, distintos entre sí. Concluyó que el Congreso no tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior, a saber, no puede reglamentar la competencia presidencial sobre la materia y, por tanto, la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional en su totalidad.

Añadió que el término “seguridad nacional” fue incorporado tras la reforma constitucional que otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes en esa materia y, al Ejecutivo, para preservarla. Recordó que, de la exposición de motivos de ese proceso legislativo, se advierte que en ningún momento se pretendió regular la seguridad interior como vertiente de la seguridad nacional, sino que se 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



Sesión Pública Núm. 117 Martes 13 de noviembre de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

otros. Por tanto, la confusión de los términos “seguridad nacional” y “seguridad interior” deriva de que ambos se enuncian en el artículo 89, fracción VI, constitucional; no obstante, este precepto distingue esos conceptos. Asimismo, precisó que se debe atender a la normativa interna de las Fuerzas Armadas, establece en su participación en los planes de seguridad nacional y seguridad interior y defensa exterior, por lo que no se trata de la misma materia ni se vinculan a otra. Puntualizó que el Código de Justicia Militar, en su Libro Segundo, Título Séptimo, tipifica la rebelión y la sedición como delitos contra la seguridad interior de la Nación, por lo que opinó que la seguridad interior y la defensa exterior son acciones encomendadas a las Fuerzas Armadas por el Ejecutivo Federal para preservar la soberanía nacional.

Retomó que durante el proceso legislativo de la citada reforma constitucional, se señaló la necesidad de dotar de una visión integral a la seguridad nacional, como de interés supremo y responsabilidad del Estado a través de la facultad otorgada al Congreso de la Unión, pero evitando que, en nombre de esa figura, se cometieran abusos o se afectaran derechos y libertades de los ciudadanos. Adelantó que esa afectación sucedería de reconocer la validez de la Ley de Seguridad Interior porque, tal como este Tribunal Pleno se pronunció por unanimidad de votos al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/1996, de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129 de la Constitución, las fuerzas militares se encuentran limitadas a actuar en tiempos de paz dentro de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sus cuarteles y, en tiempos de guerra o de otra perturbación grave de la paz pública, fuera de ellos; sin perjuicio del criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cual 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.

Aclaró que la interpretación del artículo 129 constitucional tampoco debe ser entendida como que cualquier actuación de las Fuerzas Armadas presuponga una declaratoria de guerra y, por consiguiente, una suspensión de derechos humanos, en términos del artículo 29 constitucional, dado que es posible que actúen en apoyo de las autoridades civiles, en tareas diversas de la seguridad pública, limitando al máximo su intervención dentro del contexto de control de la criminalidad o de la violencia interna, es decir, no se trata de una prohibición absoluta e insuperable en todos los casos, según lo dispuesto por la Corte Interamericana, siempre que esas labores de apoyo se verifiquen con solicitud expresa de las autoridades civiles, además de que sus labores de apoyo deben encontrarse subordinadas a dichas autoridades.

Enfatizó que la problemática constitucional sobre el uso de militares en tareas de seguridad pública debe analizarse desde la perspectiva de las competencias constitucionales conferidas a las instituciones, por ejemplo, la existencia constitucional de la Guardia Nacional, como una milicia de las entidades federativas que puede ser utilizada dentro del



Sesión Pública Núm. 117 Martes 13 de noviembre de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

territorio nacional sin mediar una declaratoria de guerra. Resaltó que el concepto de disciplina militar, como limitante del ejercicio competencial de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, es complejo, pues no se trata de una cuestión de despliegue territorial, de ejercicio de atribuciones —por ejemplo, en planes de emergencia, servicio militar y acciones de defensa exterior, como los guardacostas— ni de entrenamiento —aunque no deja de ser importante, pues no están entrenados para reaccionar como interfase con los civiles, como en el caso de los procedimientos policiales, dada que esa no es su finalidad constitucional, salvo la de la Policía Militar—, sino que, al no haber un concepto de seguridad interior claramente definido, no se tiene certeza de quién deberá presta el auxilio, quién lo podrá solicitar ni el alcance del peligro que se podrá enfrentar, lo cual se presta a diversas interpretaciones y, por ende, conlleva a la inseguridad jurídica.

Opinó que si el problema se percibe desde las entidades federativas que son las que requieren del auxilio, es posible analizar un nuevo parámetro de análisis para la intervención de las Fuerzas Armadas, a partir de la armonización de los artículos 119 —“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”— y 129 —“En tiempo de paz, ninguna



Sesión Pública Núm. 117 Martes 13 de noviembre de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”— constitucionales, en el sentido de que su participación en tiempos de paz está necesariamente constreñida a las condiciones eventuales y transitorias, y su mando está, en todo momento, sujeto a las autoridades civiles.

Citó que el almirante Antonio Vázquez del Mercado — ex Secretario de Marina— acostumbraba decir que todo lo provisional se volvía, con el tiempo, definitivo. Reconoció el papel fundamental de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en los últimos años; empero, el problema radica en que su actuación ha sido utilizada como una coartada para que los tres niveles de gobierno eludan su responsabilidad en la seguridad pública. Citó que Felipe González —ex Presidente del Gobierno de España— estimaba que un Estado democrático necesita policías grandes y fuertes, precisamente, para no tener que usarlas.

Recapituló que no se trata de un problema de capacitación, profesionalización, coordinación o mando único, sino de arreglo y diseño institucional más complejo, que tendrá solución con la voluntad política de todos los niveles de gobierno. Advirtió que, de no invalidarse totalmente la ley en cuestión, podría implicar un incentivo perverso para que las autoridades civiles se desentiendan del mandato constitucional y ético de brindar certidumbre a los ciudadanos para vivir con paz y tranquilidad, lo que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

genera el espacio de convivencia para el ejercicio de libertades y derechos.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto, principalmente, porque su metodología de dividir los temas afecta su discusión, por ejemplo, en cuanto a los temas competenciales y los diversos atinentes a la seguridad pública, la seguridad interior y la seguridad nacional, por lo que se pronunciará integralmente sobre la competencia del Congreso de la Unión para legislar esta materia.

Recordó que desde que comenzó su función en esta Suprema Corte, ha sostenido que la Constitución establece un esquema normativo claro sobre la estructura, actuación y operación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, entre otros, el amparo en revisión 989/2009 —resuelto el diez de agosto de dos mil nueve, en el sentido de que el sobreseimiento decretado por el juez de distrito debía confirmarse porque la víctima u 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, siendo que emitió un voto particular—, los conflictos competenciales 38/2012 y 60/2012, los amparos en revisión 60/2012, 61/2012, 62/2012, 63/2012, 133/2012 y 134/2012, el amparo directo 15/2012 —atraídos por el expediente varios 912/2010, conocido como “Caso Radilla”— y el amparo en revisión 605/2014 —resuelto el veintiséis de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

febrero de este año, en el que el Tribunal Pleno definió el concepto de estricta conexión con la disciplina militar que, personalmente, consideró restrictivo—. Aclaró que, en todos los asuntos, reiteró su postura relacionada con la jurisdicción militar, cuyos puntos centrales son aplicables al presente asunto, en el que se enfrenta el problema específico de la disposición de las Fuerzas Armadas y su posibilidad de colaborar con las autoridades civiles.

Consideró que el análisis debe partir del artículo 129 constitucional: “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”; luego, debe entenderse que el Presidente de la República tiene la facultad de declarar la guerra, de acuerdo con el artículo 89, fracción VIII, constitucional, previa ley del Congreso de la Unión, a su vez, con base en el artículo 73, fracción XII, constitucional; asimismo, el Presidente de la República tiene la posibilidad de declarar la suspensión de derechos, establecida en el artículo 29 constitucional: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, también mediante la aprobación del Congreso de la Unión; por tanto, la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del



Sesión Pública Núm. 117 Martes 13 de noviembre de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente de la República únicamente debe darse en ese contexto.

Apuntó que el concepto de seguridad nacional, como materia de la facultad legislativa del Congreso de la Unión, está contenido en el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional, la cual debe ser observada por el Ejecutivo, de acuerdo con el diverso 89, fracción VI, constitucional, ambas preceptos adicionados mediante reforma constitucional de cinco de abril del dos mil cuatro. Recordó que esta facultad del Ejecutivo se adicionó a otra original — desde la Constitución de mil ochocientos veinticuatro, sin cambios en la de mil ochocientos cincuenta y siete y plasmada también en la de mil novecientos diecisiete— de disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, por lo que se trata de dos facultades diferenciadas. Aclaró que lo anterior no significa que el Presidente de la República pueda ejercer esa facultad indiscriminadamente, dado que existen los supuestos constitucionales de la declaración de guerra y la suspensión de derechos y garantías, otorgándole su carácter de jefe supremo de las Fuerzas Armadas y lo hace jurídicamente responsable del uso de las mismas.

Por lo anterior, valoró como un error mezclar los conceptos de seguridad nacional con la facultad originaria del Presidente de la República de disponer de las Fuerzas Armadas porque, si bien la seguridad nacional puede entenderse en un sentido amplio, debe atenderse a la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

distinción de guerra y paz prevista en el artículo 129 constitucional y, por tanto, no se desprende de ahí la facultad del Congreso de la Unión para emitir la Ley de Seguridad Interior, que regula la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Poder Ejecutivo en tiempos de paz.

Recalcó que la concepción moderna de seguridad nacional que se plantea, si bien puede comprender el ámbito interno —la supremacía interna y la salvaguarda del Estado como entidad soberana—, de ninguna manera puede alcanzar el concepto de seguridad interior para disponer de las Fuerzas Armadas. Estimó que el Congreso de la Unión puede legislar en materia de seguridad nacional, lo cual puede no agotarse en una sola ley, puesto que el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional prevé: “leyes”, para las vertientes interna o externa de la seguridad nacional; no obstante, no puede incorporar a la seguridad interior los objetivos de la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Ejecutivo Federal, como si fuera parte del concepto de seguridad nacional, en tanto que implicaría justificar dicha disposición de las Fuerzas Armadas fuera de los supuestos previstos por la propia Constitución, es decir, se generaría una excepción a las restricciones constitucionales del uso de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz.

Observó que el proyecto pretende justificar la finalidad de la ley impugnada: la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, incorporando el concepto de seguridad interior al de seguridad nacional, como sucedió al resolverse



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la acción de inconstitucionalidad 1/1996, en el cual se fundamentó la participación de las Fuerzas Armadas en el auxilio y apoyo de las autoridades civiles, a saber, mediante la incorporación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Resaltó no compartir ese criterio y exhortó al Tribunal Pleno a apartarse de ese precedente. Agregó que, en el caso concreto, dicho precedente no resulta aplicable, entre otras razones, porque ya no se requería una interpretación que apunte a la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles, a partir del artículo 129 constitucional, en tanto que se incorporó posteriormente la facultad legislativa del Congreso de la Unión para ello, por virtud de los diversos artículos 73, fracción XXIX-M, y 89, fracción VI, constitucionales.

Retomó que la interpretación del artículo 129 constitucional debe ser restrictiva y no admitir excepciones, adicionales a los supuestos constitucionales explícitos, para justificar la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Poder Ejecutivo fuera de la declaración de guerra y la suspensión de derechos; y que la incorporación del concepto de seguridad interior en el de seguridad nacional a través de la emisión de la Ley de Seguridad Interior, supuestamente fundamentada en los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89, fracción VI, constitucionales encubre una regulación de la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, con la clara consecuencia de invadir una facultad exclusiva del



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente de la República y de descontextualizar los supuestos que justifican esta disposición.

Observó que el proyecto valida formalmente la competencia del Congreso de la Unión para emitir la Ley de Seguridad Interior, por medio de una distinción terminológica entre seguridad interior —la actividad de las Fuerzas Armadas— y seguridad pública —la actividad de las autoridades civiles—, lo cual no compartió porque conllevaría a distinguir estas funciones sólo por razón del tipo de autoridad que la realiza, máxime que el artículo 21, párrafo décimo, constitucional prevé que “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil”, por lo que, de convalidarse la emisión de la ley impugnada, materialmente resultaría que las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles realizarán una función idéntica, aun cuando el artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Seguridad Interior aclare que “En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública”.

Resaltó que su pronunciamiento no implica que el Congreso de la Unión pueda emitir una ley que regule el aspecto interno de la seguridad nacional; sin embargo, no puede incorporar la disposición de las Fuerzas Armadas por parte del Ejecutivo Federal en tiempos de paz, por lo que estará por la invalidez total de la Ley de Seguridad Interior, por falta de competencia de ese Congreso.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea adelantó que su pronunciamiento no seguirá la estructura del proyecto, precisamente por estar en contra de su metodología, que impide resolver la cuestión efectivamente planteada.

Apuntó que su objeción metodológica radica en que responde aisladamente cada concepto de invalidez esgrimido y, si bien esto es válido en muchos asuntos, el presente requiere de una metodología holística o general. Anunció que votará por la inconstitucionalidad total de la Ley de Seguridad Interior porque, como aducen los accionantes, encubre una función de seguridad pública a cargo de las Fuerzas Armadas, lo cual constituye un fraude a la Constitución en el sentido técnico, no retórico. En ese tenor, apuntó que debe analizarse si la ley, en su conjunto, regula la seguridad interior o la seguridad pública, que corresponde con la cuestión efectivamente planteada.

Indicó que cuando se alega una cuestión competencial, normalmente, basta advertir de los artículos constitucionales respectivos si el Congreso de la Unión tiene o no competencia para regular la materia en cuestión; sin embargo, al tratarse de un fraude a la Constitución, ello no basta, sino que debe estudiarse si efectivamente está regulando exclusivamente la seguridad interior y no, como se hizo valer por las accionantes, la función de seguridad pública. Así, se expresó en contra del enfoque formalista del proyecto, de simplemente analizar la facultad del Congreso de la Unión para legislar la seguridad nacional y, de manera



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

implícita, relacionarla con la facultad del Poder Ejecutivo contenida en el artículo 89, fracción VI, constitucional.

Señaló que su objeción sustantiva consiste en que el proyecto parte de la resolución a la acción de inconstitucionalidad 1/1996, dado que en ésta se determinó que el artículo 12, fracciones III y IV —“El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por: [...] III. El Secretario de la Defensa Nacional; IV. El Secretario de Marina”—, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública —abrogada— no vulneraba los artículos 21 y 129 constitucionales, pero no resulta aplicable al caso concreto, dado que el marco constitucional se modificó, específicamente, el artículo 21 constitucional, ya que actualmente contiene un mandato expreso en el sentido de que “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil”. Agregó que también debe tomarse en cuenta el artículo 1° constitucional, el cual contempla todos los derechos humanos de fuente internacional, incluyendo la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Concluyó que la Ley de Seguridad Interior fue expedida en un claro fraude a la Constitución, dado que regula la materia de seguridad pública y, consecuentemente, es inconstitucional en su totalidad. Agregó los siguientes argumentos para fortalecer su voto:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Primero. La Ley de Seguridad Interior es general porque distribuye facultades entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, siendo que este tipo de leyes requiere un texto constitucional expreso que establezca la atribución del Congreso de la Unión para distribuir dichas competencias entre los tres niveles de gobierno.

Segundo. La seguridad interior es una facultad exclusiva del Presidente de la República por virtud del artículo 89, fracción VI, constitucional, por lo que no es una facultad concurrente y, en consecuencia, el Congreso de la Unión no tiene atribuciones para distribuirla entre la Federación, los Estados y los municipios.

Tercero. La redacción tan amplia, general y poco clara de la Ley de Seguridad Interior no cumple los estándares de las convenciones internacionales ni de esta Suprema Corte en cuanto al uso de la fuerza de manera legítima por parte del Estado. Para tal efecto, citó los siguientes precedentes y sus consideraciones: 1) “Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el que se determinó que “67. 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 [...] 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. 68. En un



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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. 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. Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria”, estimando que, en el presente caso, se faculta el uso de la fuerza a las Fuerzas Armadas, con una instrucción distinta a la de las autoridades policíacas y, consecuentemente, son mayores los riesgos de su uso excesivo; 2) el amparo directo en revisión 3153/2014, resuelto por la Primera Sala, en la que se retomaron los estándares anteriores; y 3) la acción de inconstitucionalidad 25/2016, en la que este Tribunal Pleno también consideró esos estándares para su resolución. Consecuentemente, valoró que, ante la ausencia de una protección adecuada del uso excesivo de la fuerza, la ley cuestionada es inconstitucional.

Cuarto. No concordó con el proyecto en cuanto a que, a través de una interpretación de esta Suprema Corte, se pueda suplir la deficiencia de la Ley de Seguridad Interior para concluir que tiene la pretensión de normar la conducta de las Fuerzas Armadas en el uso de la fuerza; ya que, entre las directrices y los principios que deben regir dicho uso, se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

encuentra el de estar establecidos con suficiente detalle y claridad en la ley.

Quinto. Que tratándose de las Fuerzas Armadas, es posible aceptar que, de una interpretación armónica de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, pudieran reconocerse ciertos casos en los que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, mas ello deberá ser excepcionalmente, en auxilio de las autoridades civiles y de manera temporal, por lo que no puede institucionalizarse el uso de las Fuerzas Armadas para la seguridad pública ni una libertad configurativa del Congreso de la Unión para determinar que esto es parte de la seguridad interior, puesto que el artículo 21 constitucional es claro en contemplar que “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 [...] Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil”. En ese sentido, si bien puede existir una colaboración, deberá ser siempre por solicitud de la autoridad civil, de manera excepcional y temporal.

Abundó que se debe guardar cautela en el uso de la fuerza pública por medio de las Fuerzas Armadas, dado que su entrenamiento y formación responde a una lógica completamente distinta a la de los cuerpos policiacos. Al



respecto, aludió a que ni el derecho internacional de derechos humanos ni las instituciones del sistema regional rechazan absolutamente la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública; pero existen mandatos y directrices claros de los riesgos que esto implica, por ejemplo: 1) en la citada sentencia del “Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela” se indicó que “78. [...] 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”; 2) en la sentencia del “Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador”, la Corte Interamericana estimó que “51. 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”; 3) la resolución de la Corte Interamericana al “Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”, en la cual se sustentó que “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 [...] 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”; y 4) en las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, correspondientes a su 98° período de sesiones, recomendó 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. También debe garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas sean debidamente investigadas y juzgadas por las autoridades civiles”.

Reconoció que las Fuerzas Armadas han actuado en bien del Estado Mexicano, y llamó la atención de las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

autoridades civiles para hacerse de fuerzas policíacas civiles, preparadas y entrenadas para hacerse cargo completamente de la seguridad pública. Por lo anterior, anunció su voto por la inconstitucionalidad completa de la Ley de Seguridad Interior.

El señor Ministro Cossío Díaz reiteró que las Fuerzas Armadas no pueden realizar funciones en tiempos de paz, a menos que deriven de una declaración de guerra o una suspensión de derechos, por lo que la colaboración no existe en el orden jurídico, por determinación del artículo 129 constitucional. Así, aun cuando existan precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe prevalecer la Constitución sobre esas decisiones. Reiteró estar en contra del criterio de la acción de inconstitucionalidad 1/1996 en cuanto a esa colaboración.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que, durante algunos años, el señor Ministro Cossío Díaz avaló algunos precedentes atinentes a la función de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública.

La señora Ministra Piña Hernández destacó la importancia de mantener la congruencia entre las decisiones de esta Suprema Corte para brindar seguridad jurídica a la sociedad. Adelantó que estará por la invalidez total de la ley impugnada, por los siguientes razonamientos.

En principio, estimó de suma relevancia dotar a las Fuerzas Armadas de un marco jurídico de actuación en



tas tareas de seguridad, puesto que ello dará certeza jurídica a sus miembros y a la sociedad sobre los ámbitos y condiciones en esa materia; no obstante, la ley que se analiza, como cualquier otra norma jurídica, debe cumplir los parámetros de validez constitucional.

Recordó que, recientemente, se resolvieron dos precedentes —con votación calificada— en acciones de inconstitucionalidad, en las que se estableció que, previamente a examinar el tema competencial de la autoridad para emitir la ley en cuestión, se debía analizar si hubo o no vicios en el procedimiento legislativo, de oficio y en suplencia de la deficiencia de la queja, aun ante la ausencia total de conceptos de invalidez. Observó que el proyecto no contiene un capítulo referente a los vicios en el procedimiento legislativo; no obstante, detectó vicios con un potencial invalidante de la totalidad de la ley impugnada.

Indicó que, del examen del procedimiento legislativo, advirtió: 1) que el dictamen de la Ley de Seguridad Interior presentado ante la Cámara de Diputados —de origen— fue aprobado por la Comisión de Gobernación el treinta de noviembre de dos mil diecisiete; 2) en la sesión ordinaria de esa misma fecha, se discutió y aprobó el dictamen, y aun cuando las constancias del procedimiento legislativo no fueron remitidas en su totalidad por la Cámara de Diputados, de la consulta al Diario de los Debates —de la página electrónica de dicho órgano legislativo, que se invoca como hecho notorio— se advierte que la sesión referida se abrió a



las doce horas con veinticinco minutos y que, durante ésta y antes de un receso, el orden del día se modificó —a petición de la Junta de Coordinación Política— para incluir la discusión y aprobación del dictamen de la Ley de Seguridad Nacional, aprobado por la Comisión de Gobernación ese mismo día, dispensando todos los trámites para ello, pero dicha Junta no argumentó que el asunto era urgente ni de obvia resolución, como para modificar el orden del día; 3) tras el receso, se presentaron tres mociones suspensivas, motivadas porque se desconocía el dictamen sometido a discusión y que no se tuvo el tiempo suficiente para estudiarlo; 4) las mociones fueron desestimadas por la mayoría y el debate se llevó a cabo hasta la aprobación del dictamen con proyecto de ley; y 5) durante el debate fue recurrente el reproche de los diputados de la minoría que no tuvieron la oportunidad de conocer y estudiar adecuadamente el dictamen, al haberseles repartido instantes antes de reanudar la sesión.

Por lo anterior, estimó que se actualiza una violación al procedimiento legislativo que trasciende a la calidad democrática de la decisión, con el potencial invalidatorio a la totalidad de la ley porque, como esta Suprema Corte ha sostenido en diversos precedentes, una exigencia esencial del procedimiento legislativo es el respeto al derecho de participación de todas las fuerzas políticas representadas, en condiciones de libertad e igualdad, de manera que se permita a las mayorías y a las minorías expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Apuntó que el trece de septiembre de dos mil dieciocho esta Suprema Corte resolvió por unanimidad la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada —de Jalisco—, en el sentido de que se debe otorgar determinado tiempo entre la repartición del dictamen, su discusión y aprobación, de cuando menos veinticuatro horas y, una vez aprobado un dictamen por la comisión correspondiente, no podrá pasar más de dos sesiones ordinarias sin que sea incluido en la orden del día y publicado en la Gaceta y, una vez publicado, deberá presentarse a discusión y votación al Pleno dentro de las dos sesiones siguientes. Ante ello, valoró que el fin que subyace es que el conocimiento y estudio del dictamen es requisito necesario para una deliberación racional, por lo que siempre debe observarse un plazo razonable para ese efecto antes de que se someta al Pleno pues, de lo contrario, se afectan principios esenciales del proceso democrático, en cuanto a la posibilidad de participar equitativa y significativamente en la discusión.

Por lo tanto, consideró que, en el caso, se cometió una violación trascendente a los principios de la deliberación democrática, por lo que se debe invalidar la totalidad del Decreto impugnado, pues lo ocurrido, de acuerdo con el criterio de esta Suprema Corte, priva de valor racional a la deliberación llevada a cabo, al carecer los diputados del conocimiento y estudio adecuado del dictamen sobre el que deberían debatir, además de que evidencia un trato inequitativo para los diputados de las minorías, pues se les privó de la oportunidad de participar significativamente en la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

deliberación, al carecer de la información relevante que se obtiene del estudio. Aclaró que, si bien en ciertos casos es posible dar a los dictámenes el tratamiento de urgentes y de obvia resolución, con las dispensas de algunos trámites parlamentarios, ha sido criterio reiterado de esa Suprema Corte que estas circunstancias deben estar justificadas suficientemente, siendo que, en el caso concreto, el dictamen de la Ley de Seguridad Interior no se consideró así ni se justificó la dispensa de trámites y discusión después de su aprobación, por lo que reiteró que se cometió una violación trascendente a los principios democráticos que rigen la deliberación parlamentaria, lo cual resulta suficiente para invalidar el Decreto combatido en su totalidad.

Agregó otra violación al procedimiento legislativo en el Senado de la República: 1) el catorce de diciembre de dos mil diecisiete se sometió a discusión el dictamen de la Ley de Seguridad Interior, siendo que —como un hecho notorio que puede consultarse en la página de Internet del Senado— la sesión se prolongó hasta el día siguiente, en la que se votó el dictamen a las seis horas, aproximadamente; 2) ese 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, que se había votado horas antes; y 3) en ese mismo día, la Cámara de Diputados sometió a discusión y votación la minuta remitida por el Senado, dispensando los trámites sin motivación alguna que lo justificara.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Valoró que el proceder anterior actualiza una violación al principio de deliberación democrática, en cuanto a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad y, por tanto, se violaron los siguientes preceptos del Reglamento de la Cámara de Diputados: “Artículo 80. 1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos: [...] II. Iniciativas de ley o de decreto [...] Artículo 82. [...] 2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando: I. Se tramite de urgente u obvia resolución, y II. Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en este Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta [...] Artículo 95. 1. En el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional: I. El Presidente dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se dé cuenta de él al Pleno; II. En el momento de anunciar el turno, el Presidente dará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente [...] Artículo 99. 1. Las minutas o los proyectos de ley o decreto, que sean devueltos con observaciones a la Cámara, serán anunciados por el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente al Pleno y los turnará a comisión para su análisis y dictamen”.

Añadió que el tema de la consulta indígena está abordado en un apartado posterior del proyecto; no obstante, también debió estudiarse previamente a la cuestión competencial, por considerarse una violación al procedimiento, de conformidad con el precedente de la acción de inconstitucionalidad 19/2016. Adelantó que no estará de acuerdo con la solución del proyecto a este tema, al no compartir la afirmación de que la Ley de Seguridad Interior no afecta el territorio de las comunidades indígenas; en razón de que el artículo 2º constitucional reconoce que la nación mexicana es pluricultural, formada por todos los pueblos que la componen.

Aclaró que no se pronunció respecto de la competencia porque, conforme con los precedentes de este Tribunal Pleno, advirtió previamente vicios durante el procedimiento legislativo, que dan lugar a la invalidez total de la Ley de Seguridad Interior.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que, para analizar si el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir la Ley de Seguridad Interior, honrando el precedente de la contradicción de tesis 293/2011, debe ser desde la competencia constitucional mexicana, no a partir de ninguna disposición externa.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Apuntó que el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional faculta al Congreso de la Unión: “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”; mientras que el diverso 89, fracción VI, constitucional faculta al Ejecutivo Federal 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”. Observó que se involucran la seguridad nacional, la seguridad pública y el seguridad interior.

Estimó que el Congreso de la Unión no tiene competencia para expedir la ley en cuestión, pues deben distinguirse dos grandes vertientes: 1) la seguridad pública, entendida como una atribución de la autoridad para preservar el Estado de derecho, y 2) la seguridad nacional, de la cual se encargan las Fuerzas Armadas para proteger la soberanía del Estado Mexicano.

En cuanto a la primera vertiente, destacó los principales preceptos constitucionales que regulan la atribución de seguridad pública: 21, párrafos noveno y décimo —“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 [...] Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional [...] El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”—, 102, apartado A, 115, base III, inciso h), 122, apartados A, base X, y B, párrafos quinto y sexto, que establecen las directrices para asegurar la participación del Estado Mexicano como autoridad, garantizando el orden interior al investigar y perseguir los delitos a través del uso de la fuerza pública.

Por lo que ve a la segunda vertiente, apuntó que los preceptos constitucionales que prevén la participación de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía del Estado Mexicano y, por tanto, de la seguridad nacional son, entre otros: 10 —“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional”—, 13 —“Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”—, 16, párrafo último —“En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”—, 73, fracción XXIX-M —“El Congreso tiene facultad: [...] XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”—, 118, fracción II y III —“Tampoco pueden [los Estados], sin consentimiento del Congreso de la Unión: [...] II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra. III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República”—, y 129 —“En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”—.

Dada esa distinción entre la seguridad pública, a cargo de las autoridades civiles, y la seguridad nacional, protegida por las Fuerzas Armadas, el contenido de la Ley de Seguridad Interior, que busca responder a la amenaza delictiva, entonces se asocia a la seguridad pública y los preceptos constitucionales que la regulan, ya citados, no así a la seguridad nacional y sus artículos constitucionales, por lo que no resulta competente el Congreso de la Unión porque el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional, se refiere específicamente a la seguridad nacional.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Recalcó que la persecución de los delitos, por elevado que sea el número de casos y por grave que sea el riesgo que corra el Estado Mexicano y sus instituciones, necesariamente está vinculada al orden interno, cuya función está a cargo exclusivamente de la autoridad civil. Por esas razones, no compartió el fundamento constitucional elegido por el Congreso de la Unión para expedir la ley en cuestión, pues su objetivo es regular la función de las autoridades civiles, encargadas de vigilar y preservar el orden interno, incluyendo el tema de los delitos y su persecución. En ese tenor, estará por considerar fundado el concepto de invalidez.

El señor Ministro Laynez Potisek discordó del proyecto porque se formula a modo de respuesta a la pregunta sobre si la seguridad interior es parte de la seguridad nacional; no obstante, la pregunta realmente planteada fue si el Congreso de la Unión tenía competencia o no para emitir la Ley de Seguridad Interior.

Apuntó que, de las iniciativas y el debate de la reforma constitucional de dos mil cuatro a los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89, fracción VI, constitucionales, se desprende una noción no limitada a defensa exterior del Estado, sino también a su defensa interior, y que el Constituyente otorgó competencia al Congreso de la Unión para definir los alcances del concepto de seguridad nacional, en sus dos vertientes, por lo que compartiría la afirmación del proyecto —en su página noventa y seis— de que “el artículo 73,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

fracción XXIX-M de la Constitución, debe interpretarse en el sentido de que la seguridad nacional es un género y la seguridad interior y exterior son especies”; sin embargo, debe analizarse la ley cuestionada en su integridad, para determinar si es acorde o no con la prohibición contenida en el artículo 129 constitucional.

Para abordar la competencia y el contenido estimó necesarias tres premisas: 1) en esta materia, tienen competencia exclusiva las autoridades federales, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Seguridad Interior, por lo que no es una materia coincidente ni concurrente para las autoridades locales; 2) los Estados y municipios tienen competencia en materia de seguridad pública, al ser una materia coincidente entre los tres niveles de gobierno, además de que el artículo 21 constitucional los conmina a coordinarse; y 3) el artículo 129 constitucional prohíbe la participación de las Fuerzas Armadas, en tiempos de paz, en actividades que vayan más allá de la disciplina militar.

Señalado lo anterior, consideró que el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior regula, fundamentalmente, los supuestos y procedimientos para la emisión de las declaratorias de protección de seguridad interior, y la consecuente participación e intervención de las fuerzas federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en una entidad federativa: “cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior y éstas: I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

atenderla, o II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional”. En cuanto a la fracción I, recordó que el artículo 5 de la Ley de Seguridad Interior determina que ni las entidades federativas ni los municipios son competentes en esta materia, por lo que no tendría razón contemplar una solicitud por parte de una autoridad no competente. Por lo que ve a la fracción II, recalcó que tampoco podrían colaborar las autoridades que, según la Ley de Seguridad Interior, no están facultadas en esta materia.

Por lo anterior, valoró como fundado el argumento de las accionantes, 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, siendo que, además de que invade sus atribuciones en materia de seguridad pública, el artículo 129 constitucional prohíbe que las Fuerzas Armadas actúen en tiempos de paz.

Abundó que la norma combatida regula, en realidad, la participación de las fuerzas federales, incluidas las militares, en materia de seguridad pública local, por lo que, si el proyecto declara la inconstitucionalidad de las porciones normativas que prevén la actuación de las instancias federales por sí y sin la coordinación de las autoridades locales, entonces no tendrían por qué considerarse



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

constitucionales los artículos que no contemplan a las autoridades locales, primigenias en materia de seguridad.

Apuntó que debe entenderse el contexto histórico de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, a saber, se impugnó por un grupo de diputados la incorporación de dos secretarios de las Fuerzas Armadas al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Concluyó compartir la idea de que la ley en cuestión no regula la seguridad interior, sino la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, por lo que, si bien en automático no torna la norma inconstitucional porque las Fuerzas Armadas han coadyuvando últimamente en materia de seguridad pública, retornando la paz pública en muchas regiones del país, deben atenderse los precedentes de esta Suprema Corte, en el sentido de atender las condiciones necesarias, excepcionales y temporales para ello, siendo que la ley cuestionada no cumple esos requisitos, sino que crea un esquema de participación permanente de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

Aclaró que el pronunciamiento anterior no se refiere a la temporalidad de las declaratorias, puesto que la ley en comento las acota, sino que la norma en sí no prevé una vigencia determinada, por ejemplo, para que el Congreso de la Unión la revise periódicamente, especialmente tomando en cuenta el argumento de que la participación de las Fuerzas Armadas se pretende excepcional y temporalmente



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

mientras las autoridades civiles depuran y capacitan a sus fuerzas o instituciones de seguridad pública locales.

En cuanto a la afirmación del proyecto de que la seguridad interior no debe considerarse complementaria o subordinada a la seguridad pública, dado que obedecen a finalidades y ámbitos de acción distintos, en el caso concreto debió exigirse una motivación reforzada al legislador en ese aspecto. Por estos argumentos, se pronunció por la inconstitucionalidad de la ley en su totalidad.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el jueves quince de noviembre del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE ACUERDOS