

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 15 DE NOVIEMBRE DE 2018

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

| NÚMERO | | IDENTIFICACION, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS. |
|--------|---|---|
| 6/2018 | <p>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.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</p> | 3 A 43 |

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
JUEVES 15 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 12:20 HORAS)

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se someten a su consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas número 4 solemne conjunta y 117 ordinaria, celebradas el martes trece de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, están a su consideración las actas. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban?
(VOTACIÓN FAVORABLE).

QUEDAN APROBADAS.

Continuamos señor secretario, por favor.

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 resolutivos con los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Continuando con el análisis de este asunto y el planteamiento que estamos estudiando, tiene la palabra el señor Ministro Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Voy a tratar de ser muy breve, traigo una nota corta y, en primer lugar, quiero expresar mi reconocimiento a don Jorge Mario Pardo, Ministro ponente en este asunto, quien realmente hizo un esfuerzo significativo para presentar de manera pronta –por la extensión de las acciones– a este Tribunal Pleno, una propuesta que aborda de manera exhaustiva y sistemática los planteamientos de las cinco acciones de inconstitucionalidad, de modo que tenemos –como aquí se ha demostrado– una base sólida para discutir este tema complejo de la mayor trascendencia para dar vida al texto de nuestra Constitución, en la materia.

La interpretación constitucional no puede desconocer las circunstancias y condiciones de la realidad en que cobran vigencia las disposiciones de la Ley Fundamental, a efecto de dotarlas de un sentido que sea fiel a su objetivo primordial, y que también sea eficaz en su protección, pero siempre a la luz del marco constitucional, incluido el convencional –ahora– que nos rige.

Para abordar el tema a que se refiere la presente impugnación, es necesario reconocer que las Fuerzas Armadas han venido desarrollando tareas que no le son propias. En lo personal, quiero reconocer públicamente el esfuerzo que han hecho para cumplir con esta delicada encomienda que han tenido.

Por lo tanto, la realizan de manera excepcional y, por tanto, requieren un marco normativo que dé certeza para realizarlas en tiempo de paz y que corresponden de modo ordinario a las autoridades civiles en materia de seguridad pública.

Certeza para ejecutar con coordinación, bajo el mando civil y con disciplina, las acciones que se les encomiendan, pero también certeza para exigir con claridad que, en la realización de esas tareas, se respete el marco establecido en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de protección a los derechos humanos.

En relación con el tema A –que se ha puesto a discusión– me pronuncio en el sentido de que son fundados los conceptos de invalidez a que se refiere el subapartado A.1, que está estrechamente vinculado con los diversos A.4 y A.5, –que no tocaré por no ser necesario– relativo a la falta de competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior.

Comparto que, desde el punto de vista de distribución de facultades en la Constitución, deben distinguirse las figuras de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior, por ser de naturaleza y alcances diferentes, aunque puedan compartir algunos rasgos afines.

Esta distinción –incluso– fue reconocida por el legislador en los dictámenes y trabajos legislativos que dieron origen a la Ley de Seguridad Interior.

Máxime que –como se ha sostenido– cada una de estas tres figuras tiene en la Constitución un marco regulatorio propio y diferenciado –me refiero exclusivamente a los artículos que dan marco a esto–.

La facultad del Congreso de la Unión para regular la seguridad pública se encuentra fundamentalmente prevista en los artículos 21 y 73, fracción XXIII –como se ha dicho varias veces–. La facultad para emitir leyes de seguridad nacional se prevé en el artículo 73, fracción XXIX-M, y en la primera parte de la fracción VI del artículo 89. Y la seguridad interior está regulada en la segunda parte de la fracción VI del artículo 89, distinguiéndose entre estas dos.

Si bien la seguridad interior también está prevista en esa fracción, –como lo han manifestado varios de los Ministros que me han precedido en el uso de la palabra– gramatical y teleológicamente –en mi opinión– el marco regulatorio de la seguridad interior es diferente al de la seguridad nacional.

En ninguna de las fracciones del artículo 73 ni en ningún otro artículo de la Constitución se otorga la facultad expresa para legislar en materia de seguridad interior, y tampoco resulta evidente que se trate de una facultad implícita, en términos de la fracción XXXI de esa misma disposición constitucional.

Si bien el artículo 73, fracción XIV, reconoce la facultad para reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas de la Unión, a saber Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, esa reglamentación de tipo orgánico y de servicio no

alcanza para regular materialmente el contenido de la disposición de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, el cual –como lo apuntó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su demanda– se basa en el ejercicio de una facultad ejecutiva genérica del Presidente de la República, como un instrumento para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, que también reconoce el texto de la ley impugnada.

En ese sentido, como se ha evidenciado en otras intervenciones en este Pleno, la ley impugnada vincula y condiciona las tres figuras antes mencionadas, al grado de que –en mi opinión– se diluye un tanto el alcance de cada una de ellas, –no me detengo mayormente en este punto–.

En síntesis, se establece una estrecha relación de esta ley con la Ley de Seguridad Nacional, como si fuera una más en esa materia; aunado a ello, algunas disposiciones se dirigen a actividades que evidentemente son de seguridad pública.

La ley se emitió con el título de Seguridad Interior, sobre la cual –se reitera– el Congreso de la Unión no tiene facultad expresa para legislar, y tampoco puede sostenerse la competencia desde la seguridad nacional, en tanto que la ley desborda esa materia, sin que ambas figuras puedan equipararse, creando un vicio de origen tal que este Tribunal Constitucional no puede –en mi opinión– reparar mediante la declaración de invalidez de algunas de sus disposiciones, que haría irreconocible la estructura original pensada por el legislador.

Reitero mi posición sostenida en la acción de inconstitucionalidad 102/2014, en el sentido de que, ante este tipo de vicios, la decisión de este Tribunal debe ser la invalidez total del sistema normativo de que se trate, toda vez que podría perder su sentido y armonía el cuerpo normativo, en su integridad, que diseñó el legislador, en este caso, la Ley de Seguridad Interior.

Además, esa situación –como lo señalan algunos accionantes– genera una violación al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, que también reconoce y protege el texto constitucional.

En conclusión, con base en los razonamientos anteriores, el Congreso de la Unión –subrayo, en mi punto de vista– no tiene competencia para emitir la Ley de Seguridad Interior impugnada; no obstante, debo precisar que la disposición por el Presidente de la República de las Fuerzas Armadas permanentes –como lo señala la Constitución– es un acto de autoridad que incide de manera directa en los derechos humanos, por lo que deberá estar debidamente fundado y motivado, ciñéndose a las directrices que establecen las demás disposiciones de la Constitución Federal, los tratados internacionales y las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular, aquéllas en las que se encuentra directamente involucrado México, las cuales este Tribunal Pleno ha reconocido que nos son obligatorias.

Estos son los razonamientos, señoras y señores Ministros, en que sintéticamente fundo mi voto en contra del proyecto, mismos que, de ser necesario, desarrollaré en un voto particular. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Quiero mencionar que en materia de competencia, coincido en mucho con lo expuesto por el señor Ministro Pardo Rebolledo en el proyecto que –hoy– se está presentando; sin embargo, también debo mencionar que coincido en mucho con lo que la señora Ministra Piña mencionó el día de ayer, en relación con las violaciones que detectó en el procedimiento legislativo; entonces manifestaré cuáles son las razones de mi voto por la inconstitucionalidad, pero por razones diferentes.

En primer lugar, competencia creo que sí existe para el Congreso de la Unión y quisiera manifestar las razones de por qué considero que esto es así. Desde luego, el artículo 122 –desde la Constitución de 1857– está estableciendo en términos muy similares al artículo 129, cuál es la posición del Ejército en tiempos de paz y en tiempos de guerra. El texto no es idéntico, pero es muy similar.

Luego, debo mencionar que si bien es cierto que en el proyecto se establece como precedente y se citan algunas de las tesis que dieron lugar a la acción de inconstitucionalidad 1/1996, es verdad –como lo han mencionado muchos de los señores Ministros que me han precedido en el uso de la palabra– que esta tesis obedeció a una ley distinta y a un marco constitucional distinto; lo cual es totalmente cierto, ahí se estaba impugnando una ley de seguridad pública, con un marco constitucional que a partir de dos mil cuatro

cambió, pero ¿qué fue lo importante y por qué creo que el proyecto retoma parte de esta acción de inconstitucionalidad? Porque en esta acción de inconstitucionalidad se pretendía que en la ley de seguridad pública se estableciera un Consejo de Seguridad en el que formaran parte el Secretario de Marina y el Secretario de la Defensa Nacional y, sobre esta base, se dijo que esta integración de estos dos titulares en este Consejo, iba a traer como consecuencia una violación –precisamente– al artículo 129 constitucional, porque el Ejército y la Marina no deben tener una actividad de esta naturaleza cuando no hay tiempos de guerra, sino en tiempo de paz deben estar replegados.

Entonces, sobre esta base, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó una interpretación del artículo 129, y determinó en la interpretación de ese artículo, en relación con el artículo 89, fracción VI, de la Constitución, que desde entonces establecía la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera –en uso de sus facultades– traer el uso de la fuerza pública para preservar la paz interior, esto estaba establecido en el artículo 89, fracción VI; entonces, lo que dijo la Suprema Corte de Justicia de la Nación –en ese momento– fue: si puede traer el Presidente de la República, en uso de sus facultades, a la fuerza pública para preservar la paz interior, ¿por qué vamos a esperarnos a que haya un conflicto bélico, que haya suspensión de garantías o de derechos –como se llama ahora– cuando puede traerla desde antes y evitar llegar a un extremo de esa naturaleza, en uso de sus facultades?; entonces, por esa razón se emitieron las tesis que ahora en el proyecto se han hecho referencia, y que de manera muy sintética leeré una parte donde dice: “[...] no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la

fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional [...]”.

Entonces, establecía ¿para qué nos esperamos a llegar a una situación extrema, cuando antes existe la facultad para hacerlo?

Por esa razón, se estableció esta interpretación y se dijo: esto no vulnera –de ninguna manera– lo establecido en el artículo 129 constitucional –con lo cual coincido–; estábamos hablando, efectivamente, –como aquí se ha mencionado– de un marco constitucional diferente.

El veintiocho de octubre de dos mil tres hubo una Conferencia Especial sobre Seguridad, que se convoca por la Organización de los Estados Americanos, que es en México y que se realiza –precisamente– por el Estado Mexicano, y aquí hay dos cosas que me parecen muy importante señalar, que después fueron fundamento para la reforma constitucional y para la expedición de la Ley de Seguridad Nacional; que fue, una de ellas, los valores compartidos y enfoques comunes y, la otra, relacionada con los compromisos y acciones de cooperación.

En la primera se estableció que: “Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad; entonces, esto queda al arbitrio de cada Estado.

En el otro rubro dice: “Reafirmamos que en el marco de paz, la cooperación y la estabilidad alcanzadas en el Hemisferio, cada Estado americano es libre para determinar sus propios instrumentos para la defensa, incluyendo la misión, el personal y las fuerzas armadas”. Esto me parece importante, esto se hace en esta conferencia organizada por el Estado Mexicano.

Después de esto, viene –prácticamente– la reforma constitucional de dos mil cuatro, y aquí se reforma el artículo 73, fracción XXIX-M –que cuando se emitió la acción de inconstitucionalidad a la que se ha hecho referencia todavía no existía–, y esta fracción dice: “El Congreso tiene facultad: [...]. XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.

Pero también se reforma el artículo 89, fracción VI, que dice: “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”. Entonces, ¿qué sucede? Aquí tenemos una reforma distinta, donde tenemos la posibilidad de que el Congreso de la Unión legisle en materia de seguridad nacional.

Los señores Ministros han dicho –lo han dicho bien–: se trata de tres cuestiones distintas, lo cual es totalmente cierto; una cosa es la seguridad nacional, otra cosa es la seguridad interior y otra cosa es la defensa exterior. Desde luego, coincido con esto, pero lo que entendería es que, cuando se publica la Ley de Seguridad

Nacional, que es reglamentaria –precisamente– de esta fracción del artículo 73, se define la seguridad nacional, y al definir lo que es la seguridad nacional nos dice el artículo 3: “Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.

Además, el artículo 5° creo que nos dice –de manera específica– cuáles son esas amenazas a la seguridad nacional, y en las amenazas a la seguridad nacional –no se las voy a leer todas pero les voy a leer las que interesan– dice, por ejemplo: “[...] Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada”. Desde luego, habla de muchos actos en los que intervienen otros Estados y que pueden invadir la soberanía nacional; pero luego dice también: “V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático; VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal

de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima [...]”. ¿A qué voy? Está definiendo como seguridad nacional –en mi opinión, precisamente– las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, dentro y fuera de sus fronteras, porque se está refiriendo a acciones en el interior de la República y a las acciones del exterior de la República.

Entonces, cuando se está refiriendo a todo eso, entiendo como lo manifiesta el proyecto, en eso coincido, dice: que es el género la seguridad nacional y, la especie, son la seguridad interior y la defensa exterior.

Las iniciativas que se presentaron por los legisladores, algunos la definen de otra manera; algunos dicen: es la seguridad nacional en sus dos vertientes, en su vertiente de seguridad interior y de seguridad exterior y que, –de alguna manera– debo decir que también la Corte había mencionado esta división en la acción que habíamos señalado.

Pero, al final de cuentas, si leemos la definición de esto, me parece que están comprendidas las dos vertientes porque, de lo contrario, es inconstitucional el artículo que define la Ley de Seguridad Nacional, que es lo que debíamos entender, pero así lo leo y, por esa razón, en esta parte coincido con el proyecto.

Los señores legisladores también –de alguna manera– se encontraron con la divergencia de quién debe de legislar. ¿Debe

de legislar el Congreso, debe reglamentar solamente el Presidente de la República?, porque si establecemos diferencias entre las tres situaciones que se presentan, pues el Congreso de la Unión solamente tendría competencia para expedir leyes en materia de seguridad nacional y, por lo que se refiere a seguridad interior y defensa exterior, el competente solamente sería el Presidente de la República, y aquí estaríamos hablando de la expedición de un reglamento.

En algunas de las iniciativas dice: –algo que en lo personal me parece muy importante– “Dejar su regulación a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, o bien a la facultad legislativa, en sentido amplio, que corresponde a los órganos parlamentarios, tendría, en el primer caso un cuasi monopolio regulador carente de consensos con los órganos interesados; y en el segundo caso, menoscabaría la agilidad de respuesta del Ejecutivo en un área que además requiere cierta flexibilidad. Los costos en ambos casos serían muy elevados. En el primero, el gran riesgo es la falta de legitimación del reglamento, y en el segundo, –porque sería un reglamento autónomo– una muy probable ineficacia. La solución que puede garantizar dicha legitimidad debe encontrarse en una regulación legal flexible de los temas básicos de la Seguridad Nacional, complementada por un control reglamentario ágil del Ejecutivo”.

Que en lo personal, –y desde luego, respetando muchísimo el criterio que hasta ahorita se ha ostentado como mayoritario– en el sentido de que –para mí– el hecho de establecer la definición de seguridad nacional abarca los supuestos que se establecen como seguridad interior y como defensa interior, teniendo sus

diferencias, –en eso estoy totalmente de acuerdo– cada una tiene sus especificidades y cada una tiene su manera de poderse reglamentar pero, al final de cuentas, creo que están comprendidas dentro del criterio de seguridad nacional; por esa razón, considero que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en esta materia.

Desde luego, la idea fundamental es que también esto sea reglamentado por el Presidente de la República, lo cual hizo de acuerdo a lo que se estableció en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Seguridad Nacional; ahí se está estableciendo la posibilidad de su reglamentación por el Presidente de la República en un tiempo perentorio.

Por otro lado, –desde luego– también después se hizo la reforma al artículo 29 constitucional, se reformó posteriormente el artículo 21; luego se expidió la ley que hoy estamos analizando. En mi opinión, la ley –por las razones que he mencionado– puede ser emitida con competencia por parte del Congreso de la Unión. Se ha mencionado –en algún momento– también que la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina –de alguna manera– podrían haber estado legisladas en un marco diferente, –como habíamos mencionado– sí, pero que se adaptó o se adapta por la interpretación que –en mi opinión– he señalado; se dijo: ¿por qué esta ley está haciendo un reparto de competencias?. Aquí hago una aclaración: desde la Ley de Seguridad Nacional –por favor vean los artículos 65, 66 y 67–, desde ahí viene un reparto de competencias por parte de la Ley de Seguridad Nacional que –en mi opinión– actúa como una ley general porque se va a aplicar a

todo el territorio nacional de manera coordinada y se está estableciendo de qué forma.

Por otro lado, se hablaba de la permanencia; –de alguna manera– no es bien visto que el Ejército y la Armada tomen las actividades policíacas; no, nunca ha sido la idea ni de la ley ni –creo que, de alguna manera– del Presidente de la República y de las autoridades legislativas, tan es así que en la propia ley reclamada, en el artículo quinto transitorio, también se establece hasta un plazo de ciento ochenta días para aquellos lugares, en donde se encuentra actuando el Ejército, establezcan un programa de trabajo en el que tienen que determinar las acciones para establecer el tiempo de duración, por qué están ahí y en qué momento viene el retiro; entonces, nunca se ha hablado de permanencia.

Por estas razones, considero que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en esta materia, pero también está la otra parte que expuso la señora Ministra Piña Hernández en la sesión anterior, con la que coincido plenamente: las violaciones procesales que se dan en el proceso legislativo son trascendentales, y tenemos el precedente –como bien lo señaló– en la acción de inconstitucionalidad 36/2013, que fallamos por unanimidad y en suplencia de queja el trece de septiembre de dos mil dieciocho. Efectivamente, la sesión se lleva el día treinta de noviembre de dos mil diecisiete, se inicia a las doce del día, se reparte ese mismo día el dictamen de la Comisión de Gobernación; ese dictamen se reparte el mismo día, se discute y ese mismo día se aprueba.

Hubo tres mociones, –también como bien lo señaló la señora Ministra– por tres diputados, y tuve la oportunidad de revisar el Diario de Debates y la diputada Cristina Ismene Gaytán, el diputado Jorge Álvarez Máñez y la diputada Maricela Contreras Julián establecieron tres mociones para determinar que no habían tenido el tiempo suficiente para conocer el dictamen de la Comisión de Gobernación y, desde luego, no hubo –como también señaló la señora Ministra– la justificación de la urgencia para evitar las dispensas de los trámites correspondientes.

Entiendo que, a diferencia de la acción que teníamos, no existe un plazo mínimo específico para la entrega del dictamen de la Comisión, pero habla de un tiempo suficiente para que los legisladores puedan enterarse y estar en aptitud de discutirlos; y esto, siendo el mismo día la terminación del dictamen, la inclusión en la orden de visita, la discusión y la resolución, me parece que es imposible.

Por estas razones, estaré por la inconstitucionalidad de la ley en su totalidad, y podrían aprovechar –de una vez– para la consulta –si es que en un momento dado se llegara a determinar–. Pero estoy por la determinación de competencia del Congreso, pero me aparto en relación con los problemas de proceso legislativo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Luego de leer con mucho cuidado el proyecto,

de revisar con cuidado la versión taquigráfica y valorar cada una de las posiciones desarrolladas por mis compañeros, me permito expresar las siguientes consideraciones, atendiendo a la metodología propuesta por el Ministro ponente.

(EN ESTE MOMENTO ABANDONA EL SALÓN DE SESIONES LA SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS)

En primer lugar, considero que, desde un plano meramente formal, existe competencia legislativa para regular la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional; sin embargo, existen ciertas limitaciones de índole sustantivo a las que me referiré más adelante.

En segundo lugar, no se llevó a cabo la consulta indígena requerida constitucionalmente, si bien se citaron los precedentes conducentes, estoy en desacuerdo con su aplicación en el caso concreto; sin embargo, mi preocupación medular sobre la regularidad de la ley impugnada es la colisión con otras normas de rango constitucional, en particular, con el artículo 21 de la Constitución, es decir, al pretender regular una vertiente de la seguridad nacional, el Congreso –en realidad– reglamentó aspectos de seguridad pública.

Cuando en el décimo párrafo del artículo 21 constitucional señala: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”, está recogiendo una auténtica garantía orgánica.

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

La garantía orgánica del artículo 21 constitucional no es aspiracional ni programática, es vinculante y oponible en sede jurisdiccional, es parámetro de control de regularidad constitucional de los actos de todas las autoridades, a ésta se suma el principio contemplado en el artículo 129 constitucional: en condiciones de paz y normalidad, las Fuerzas Armadas deben permanecer en sus cuarteles y realizar sólo aquello que atañe a la estricta disciplina militar.

En cuanto a las facultades previstas en los artículos 89, fracción VI, y 129 constitucionales, concluyo lo siguiente: sólo cuando la seguridad interior se vea seriamente comprometida, con causales correctamente definidas, es posible activar el mecanismo de auxilio entre autoridades militares y civiles, pero estas últimas deben siempre conservar el mando.

En mi opinión, esa garantía orgánica es un mandato constitucional, pero también convencional; aunque la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha prohibido de manera

tajante el uso de fuerzas militares para atender problemas de seguridad ciudadana, tal permisión tácita no debe ser leída como una habilitación, por el contrario, su característica más distintiva es la que resulta de *ultima ratio*; véase, por ejemplo, lo fallado en el “Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela”.

Desde mi perspectiva, la única vía constitucional que permite a las Fuerzas Armadas disponer del mando en cuestiones de seguridad interior es el procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 constitucional, pues la garantía orgánica del artículo 21 constitucional no puede suspenderse por vías ordinarias. En consecuencia, –a mi juicio– existe una prohibición de normalizar la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad ciudadana.

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

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

Desde esa lógica, advierto que buena parte de las definiciones que establece la Ley de Seguridad Interior admiten plantear un número significativo de preguntas sobre los límites de su aplicabilidad; por ejemplo, la Ley de Seguridad Interior define: “I. Acciones de Seguridad Interior: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior”; sin embargo, esta definición admite –al menos– los siguientes cuestionamientos: ¿qué clase de acciones específicas suponen el uso de la fuerza pública por los miembros del Ejército? ¿Están facultados los militares para ejecutar arrestos? ¿Están facultados los militares para ejecutar detenciones, intervenciones, cateos, entrevistas? ¿Pueden los militares llevar a cabo controles provisionales preventivos? ¿Pueden los militares vigilar, seguir, localizar a una persona con motivo de una indagatoria penal de la que tienen conocimiento? ¿Podrán los militares participar sólo en labores de inteligencia, relacionados con los delitos de delincuencia organizada, por ser ésta una de las amenazas mencionadas en la Ley de Seguridad Nacional? ¿Los militares tendrán acceso a información personal de quienes pudiesen estar involucrados en una investigación; es decir, información personal de testigos, información personal de víctimas? ¿Los militares tendrán acceso a carpetas de investigación correspondientes? El legislador no puede renunciar a clarificar normativamente conceptos constitucionalmente, que son de configuración legislativa excepcional, pues en esta materia no cabe la consideración de que la indeterminación se resolverá en el terreno de la aplicación.

La lógica de la ley diluye la excepcionalidad que deriva del mando consagrado por el artículo 21 constitucional, consecuentemente, transgrede la obligación internacional de prevenir, a través de medidas legislativas claras, fenómenos con el potencial de generar serias violaciones a los derechos humanos.

Ante este panorama de incertidumbre y tras aplicar un escrutinio estricto que —a mi modo de ver— exige la garantía orgánica a la que me he referido, concluyo que el ordenamiento impugnado debe ser invalidado en su integridad por violar la consulta indígena y desatender la garantía orgánica contenida en el artículo 21 constitucional. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Me voy a permitir también —habiendo participado todos los señores Ministros— expresar mi opinión. He escuchado con mucha atención todas las interesantes posiciones de las Ministras y los Ministros en la discusión de este asunto, en relación con la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior.

Si bien coincido en algunos aspectos, llego a una conclusión distinta en cuanto a lo señalado por la mayoría. Desde mi punto de vista, me acerco más al pronunciamiento de la señora Ministra Luna y del señor Ministro Gutiérrez, en el sentido de que, si bien la seguridad nacional y la seguridad interior no son conceptos coincidentes, la seguridad interior puede considerarse una rama de aquella —la seguridad nacional—. El Congreso de la Unión —desde mi punto de vista— tiene competencia para emitir una Ley

de Seguridad Interior, en términos del artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución Federal.

Por su parte, de conformidad con el artículo 21 de la Norma Fundamental, indudablemente la seguridad jurídica es una competencia de la Federación, los Estados y los municipios, y que las instituciones en las que recae esa función deben ser de carácter civil.

En dichos términos del marco constitucional, me parece que los posibles vicios en la regulación contenida en la ley que nos ocupa no llevaría necesariamente a una invalidez total, sino a la expulsión del orden público, del jurídico, de las disposiciones que sean contrarias a la Constitución; considero que el análisis de cada uno de los preceptos que integran la ley nos pudiera llevar –precisamente– a purgar los innumerables vicios que se le atribuyen a esta norma –a los que se ha hecho referencia– respecto de los que el proyecto propone su invalidez, incluso, considero que esa invalidez también afecta no sólo a estos señalados en el proyecto, sino –inclusive– seguramente a otros más.

De tal forma, las disposiciones que excedan la materia de seguridad interior e invadan aspectos de seguridad pública, aquellas de las que se pueda advertir una intencionalidad de regularizar y normalizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, ya sea por prever que pueden actuar por sí, sin solicitud previa de las autoridades que requieran el auxilio, que elimine la excepcionalidad de su participación o que establezcan,

o –incluso– permitan una situación atemporal, sin duda alguna deben ser declaradas inconstitucionales.

Como han señalado muchos Ministros, la compleja situación de criminalidad que ha sufrido nuestro país en los últimos años, el rebasamiento de los cuerpos policíacos estatales y municipales, ha generado que las Fuerzas Armadas coadyuven con las fuerzas civiles.

Me queda claro que esta situación no debe normalizarse, pero mientras siga existiendo el supuesto de auxilio de las Fuerzas Armadas, ello debe hacerse en estricto respeto a los derechos humanos y ante cuestiones excepcionales que cumplan con los parámetros de actuación fijados en la Constitución, e incluso con los precedentes y criterios de la Corte Interamericana, a los cuales se han referido varios de los señores Ministros; lo cual, si bien no prohíbe tajantemente el uso de las Fuerzas Armadas en términos de seguridad interior, lo debe hacer bajo el presupuesto de que debe limitarse, en la mayor medida posible, con la condición de que no sea irrestricta, que no sea excesiva, ni mucho menos permanente, pues siempre debe tener un carácter excepcional y temporal.

En estas condiciones, me parece que los vicios de constitucionalidad, de los que pueden adolecer diversas disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad Interior, no conlleva por sí a la invalidez total; sin embargo, encuentro del estudio que he realizado a esta ley que, alcanzada la invalidez de las múltiples disposiciones que aquí se estudian y las que considero –además– que debería alcanzarse también la invalidez,

la ley quedaría desarticulada de alguna manera –creo que así lo apuntaba el señor Ministro Franco–, quizá por incomprensible y, desde luego, impráctica su aplicación, lo que me lleva a inclinarme en favor de la protección de la seguridad jurídica, como derecho fundamental del pueblo de México, y a votar por la invalidez total de la norma impugnada –la Ley de Seguridad Interior–, pues una ley desarticulada podría generar un mal mayor no deseado a la participación de las Fuerzas Armadas; de tal forma que debería emitirse una nueva norma completa, integral, estructurada, que sea congruente y que dé certeza jurídica.

En ese sentido, me inclinaré también, desde luego, por pronunciarme por la invalidez de esta norma, pero reconociendo la facultad del Congreso para legislarla. Señor Ministro Pardo, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, quisiera –estando definido el sentido en que será resuelto este asunto– referirme a algunas de las observaciones que se han hecho al proyecto y a la temática que aborda el mismo.

Dado el resultado de la votación, no me referiré al aspecto que planteaba la señora Ministra Piña en relación con las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo. Como ustedes habrán notado, ésta era parte de la impugnación que se hacía valer en la acción de inconstitucionalidad que promovió un partido político y que, por decisión mayoritaria, se desechó por estimarse que no es de contenido electoral la ley que se impugna. La propuesta, en caso de que esa acción hubiera sido admitida –tenía el estudio

preparado para proponérselos— iba en un sentido distinto al que propuso la señora Ministra Piña, pero creo que no es necesario, dados los posicionamientos, pronunciarme al respecto.

Quisiera referirme a varias cuestiones que se han señalado, empezando con la metodología del proyecto, que fue uno de los primeros aspectos que se señaló.

Quisiera hacer referencia que, en el caso, nos encontramos ante diversas demandas de acción de inconstitucionalidad, y con alrededor de cincuenta y cinco conceptos de invalidez planteados por cada uno de los accionantes; cada uno de estos conceptos de invalidez con distintas líneas analíticas o subconceptos; todo ello, nos llevó a identificar las cuestiones comunes y, a partir de ello, generar un diálogo con lo efectivamente planteado y que, como lo señala el proyecto, puede resumirse en dos tipos de cuestionamientos principales: los que atacan a la ley en su integridad —que son los primeros que se abordaron— y, con posterioridad, si estos se superaban, se proponía el análisis de las cuestiones que sólo se refieren a alguno o más artículos en particular, por muy distintas razones.

Como se ha sugerido, pudo elegirse un método de análisis deductivo u holístico, de haber existido una presunción general previa de que la ley era inconstitucional en su totalidad por su contenido; sin embargo, se eligió un método inductivo pues, si bien uno de los cuestionamientos a la ley es que la misma regula indebidamente materias propias de la seguridad pública, lo cierto es que la perspectiva que planteé, y de la que partí, la ley no tiene esa característica y, cuando menos, no advertí elementos

absolutos que pudieran llevar a una determinación incuestionable y *ex ante* de dicha cuestión.

Así, al no apreciarse una presunción absoluta de que la ley tiene como único fin legitimar la participación directa de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, en sustitución o con demérito de las facultades exclusivas que, en la materia, concede el artículo 21 constitucional a las instituciones policiales de carácter civil, se optó por un método inductivo y analítico para examinar cada uno de los distintos planteamientos que formularon los accionantes y, a partir de ello, según el caso, validar o no el contenido del ordenamiento en su integridad o en cada uno de sus preceptos.

Por ello, se planteó, en el primer bloque, un análisis de los aspectos que controverten la ley en lo general y, en los bloques subsecuentes, el análisis de los conceptos de invalidez que cuestionaban preceptos específicos; incluso, el conflicto denunciado entre esferas competenciales de la seguridad pública y de la seguridad interior merece dos rubros de análisis específico y casi inmediatos al rubro de la competencia, que fue el único que tuve oportunidad de presentar y que se había abierto al debate.

Corresponden a los apartados A.4 y A.5, donde se aborda este tema de invasión de esferas competenciales; pero me pareció que antes de estudiar qué contiene la ley y si ello es afín a lo que la ley pretenda regular, me pareció indispensable deliberar primero –por razón de lógica– sobre si existía o no competencia para regular esa materia, lo que permitiría después deliberar sobre si, en efecto, se estaba regulando lo que se afirma es objeto de la ley.

En todo caso, estimo que, en una materia tan relevante, no sería positivo para el orden jurídico mexicano si se invalidara la ley de manera general, por el contenido que se aduce tiene, sin definir aspectos fundamentales y previos en cuanto a si –en principio– el Congreso de la Unión tiene competencia o no para legislar en seguridad interior y en cuanto a definir, por ejemplo, el contenido y alcances de distintos preceptos de la Carta Magna de análisis obligado para resolver en ese rubro competencial las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan.

Bajo esa óptica, difiero de quienes ven en la Ley de Seguridad Interior una ley de seguridad pública o una ley elaborada para legitimar la intervención directa del Ejército en tareas de seguridad pública o de combate de conductas de incidencia delictiva.

En mi opinión, la ley que analizamos no es una ley de seguridad pública, para ello, hago referencia –desde luego, esto viene desarrollado en los posteriores aspectos que se abordan en el proyecto, que no tuve oportunidad de presentar– las distintas iniciativas en el proyecto –como ustedes lo pudieron notar– que se dieron respecto de la Ley de Seguridad Interior y de las cuales –desde mi punto de vista– es posible deducir, entre otras, las siguientes afirmaciones:

La primera, la necesidad de diferenciar el alcance de la seguridad interior evitando confusiones con las tareas de seguridad pública; y segundo, la precisión de que las amenazas a la seguridad interior no son las mismas que enfrenta la seguridad pública.

Tal visión tuvo impacto durante la discusión legislativa y se refleja en el contenido de la ley impugnada, de manera tal que es posible entender que la seguridad pública está dirigida, como lo refiere el artículo 21 constitucional, a la prevención de los delitos, a su investigación y persecución, y a la sanción de las infracciones administrativas, lo que implica la protección directa de las personas y de sus derechos; mientras que, por su parte, el objetivo de la seguridad interior es distinto, pues éste, primordialmente, se dirige a proteger a las instituciones del Estado, con lo que se alude, precisamente, a las instituciones que sirven a la protección de la sociedad.

De ahí que también, de manera indirecta, la seguridad interior es un medio para proteger a las personas y a sus derechos pues, con ella, se protege el orden establecido y a la gobernanza necesaria que requiere un Estado de derecho.

La seguridad interior existe porque las instituciones del Estado pueden asegurar la primacía e igualdad ante la ley, la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, la no arbitrariedad, la transparencia y el debido proceso, entre otros derechos y libertades.

Desde mi punto de vista, no puede garantizarse un Estado de derecho si las instituciones políticas y el orden jurídico creado no pueden operar y conseguir los fines para los que fueron creadas.

Establecida esta diferenciación conceptual entre seguridad pública y seguridad interior, resulta pertinente examinar el diseño de la ley en análisis y, desde mi apreciación, no identifico algún artículo –en

la ley que estamos analizando— que de manera expresa o —incluso— implícita sirva para demostrar que esta ley tiene fines distintos a los que su objeto anuncia; esto es, no me parece que el diseño normativo de la ley que analizamos contenga una hipótesis que refiera que las Fuerzas Armadas prestarán funciones de seguridad pública o que sustituirán o desplazarán a las instituciones policiales en la atención de las problemáticas propias de la seguridad pública, como son aquéllas afines para atender la incidencia delictiva.

Al contrario, observo que el presupuesto indispensable para que se active cualquier tipo de acción de seguridad interior se hace depender de la existencia de amenazas o riesgos específicos a la seguridad interior, las que se hacen depender de un catálogo de supuestos, que es acotado en el artículo 4º, fracción II, de la Ley de Seguridad Interior.

Este catálogo de amenazas —desde mi punto de vista— es el que permite diferenciar la seguridad interior de la seguridad pública, se enriquece con una remisión al artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional, lo que me lleva a concluir que, en ningún caso, la sola deficiencia o debilidad de las fuerzas de seguridad pública sería motivo suficiente para hacer procedente una intervención en materia de seguridad interior y que, si alguna autoridad procediera de esa manera, estaría en franca violación a lo que dispone la Ley de Seguridad Interior.

Lo anterior, en virtud de que las amenazas a la seguridad interior, según se advierte del artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional,

están referidas a cuestiones específicas que atenten contra el Estado Mexicano.

De esta manera se habla, por ejemplo, de: “Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del territorio nacional”.

También se habla de: “Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano”; de: “Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación”; de: “Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos”; e incluso –entre otros aspectos– de: “Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada”.

De hecho, esta última referencia me parece importante porque el sólo combate de la delincuencia organizada no es materia propia de la seguridad interior, ésta protege el actuar de las autoridades que son competentes para combatir esa problemática, además, la citada declaratoria no implicaría el envío inmediato de las Fuerzas Armadas para brindar apoyo pues, bajo el principio de gradualidad que la misma ley contempla, primero tendrían que brindar apoyo las instituciones policiales federales y, sólo si estas resultaran insuficientes para reducir o contener la amenaza, podrían participar las Fuerzas Armadas, no para realizar las tareas de seguridad pública que las autoridades civiles no pueden llevar a cabo, sino para garantizar que esas autoridades estén en

posibilidad de ejercer sus competencias y de que pueda respetarse el orden constitucional establecido.

Acorde al artículo 18, párrafo primero, de la ley que analizamos, la intervención de las fuerzas federales o de las fuerzas militares no podría tener, en ningún caso, como objeto sustituir a las autoridades en el cumplimiento de sus competencias o el eximir a esas autoridades de sus responsabilidades pues, en todo caso, el apoyo podría estar limitado al sólo acompañamiento o protección, por ejemplo, de un convoy policial para cuidar que éste presente condiciones de cumplir con sus propias funciones, incluso, el acompañamiento podría estar limitado a la sola presencia de las fuerzas policiales federales o, en su caso, de fuerzas militares que, en muchos casos, la simple presencia es suficiente para generar paz y disuadir los posibles escalamientos de la violencia.

Esto no implica –desde mi punto de vista– ni un toque de queda, ni el permiso para que las fuerzas federales ingresen a los domicilios de las personas, ni que arresten fuera del margen de la ley a las personas, ni el empoderamiento para que dejen de respetarse los derechos humanos, sino sólo la posibilidad de que la Federación actúe en situaciones que presenten una gravedad o escalamiento importante en el que, no siendo aún necesaria la emisión de un decreto de restricción o suspensión de garantías, en términos del artículo 29 constitucional, pueda actuarse oportunamente para –precisamente– evitar un escalamiento mayor que sí haría inevitable el estado de excepción.

Ejemplos posibles hay diversos y son reales, pero mi punto es que no observo en la Ley de Seguridad Interior norma alguna que

faculte la intervención de las Fuerzas Armadas para atender directamente funciones de seguridad pública, de hecho, cabe precisar que la ley no está reducida a la intervención de las Fuerzas Armadas ante amenazas de seguridad interior pues, como lo he señalado, contempla, en primer término, la intervención de las fuerzas policiales y de otras instituciones o autoridades que, sin tener facultades para el uso de la fuerza, pueden ser relevantes para atender amenazas a la seguridad interior.

Por las consideraciones expuestas, no comparto la afirmación en el sentido de que el Congreso de la Unión, al expedir la ley que ahora analizamos, haya incurrido en un ilícito no tipificado al que se le denominó “fraude a la Constitución”.

En fin, aunque –como propone el proyecto– existen diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior que –estimo– deben declararse inválidos por distintas razones, lo cierto es que mi lectura de la ley es distinta, en cuanto a lo afirmado que está regulando.

No se trata –desde mi punto de vista– de una ley de suspensión o restricción de derechos; también me resulta difícil entender que la sola intervención de las autoridades federales, para atender amenazas a la seguridad interior, implique la suspensión o restricción de derechos humanos, para empezar, en términos de la ley, la intervención podría estar reducida a la participación de las policías federales o de otras autoridades no investidas de facultades para el uso de la fuerza.

De hecho, en las exposiciones de motivos de la Ley de Seguridad Interior, se reconoce que, si una problemática escala a tal magnitud que lo previsto en la ley no es suficiente, tendría necesariamente que acudirse al supuesto previsto en el artículo 29 constitucional, de requerirse la suspensión o restricción de derechos.

Pero lo más importante –creo– es que no advierto que la ley que analizamos implique, por sí misma, un estado de suspensión o restricción de derechos y que, por ello, tuviera que hablarse de una ley transitoria, cuando menos, –desde mi apreciación– en estos casos, la Constitución Federal no impone esa condición, lo que no soslaya que las acciones concretas de seguridad interior –como lo propone el proyecto– deberían ser necesariamente sujetas a temporalidad.

En suma, no advierto que la ley que analizamos permita, ni a las policías federales ni a las Fuerzas Armadas, prestar funciones rutinarias o cotidianas propias de la seguridad pública, ni menos que ello autorice a estas autoridades federales para que patrullen, por sí mismas, las calles o para que establezcan retenes para prevenir o combatir el crimen.

No llego a esa conclusión de la lectura de la ley, incluso, tampoco veo que nos encontremos ante un ordenamiento destinado a regular el auxilio de las Fuerzas Armadas a las tareas de seguridad pública; si bien estos temas se tratan contextualmente en el proyecto, se deja claro cuál es el propósito que tiene este ordenamiento, los límites de la misma y las disposiciones que

podrían resultar inconstitucionales por muy diversos motivos, algunos coincidentes con los que se han expuesto.

Entiendo las afirmaciones que se hacen con respecto a que la ley busca disfrazar la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y, desde luego –como siempre–, soy muy respetuoso de las opiniones que se vierten sobre cualquiera de los aspectos que estamos analizando.

Pero, en mi opinión, eso no dice ni implica la ley impugnada, que puede ser imperfecta en muy distintos apartados –como lo propone el proyecto–: analizar una gran cantidad de porciones normativas e, incluso, artículos completos, pero –desde mi punto de vista– no tiene un defecto constitucional que me lleve a establecer una invalidez absoluta de toda esta legislación.

Del tema de competencia constitucional del Congreso de la Unión para expedir la ley –que era el que se había puesto a discusión inicialmente–, sostengo lo señalado en el proyecto, concluyendo que sí tiene el Congreso de la Unión facultades para legislar sobre esta materia.

Otro punto que se señaló con insistencia es la referencia que se hace al precedente 1/1996. En este precedente –como se señaló–, se abordó el tema del auxilio que pueden prestar las Fuerzas Armadas a las instituciones civiles responsables de la seguridad pública.

Aquí, aclaro que cuando el tema se analiza en el proyecto, se hace –precisamente– la aclaración de dicho punto, –por ejemplo–

en el párrafo 193 del proyecto se precisa que, a diferencia del contexto bajo el que se emitió el citado precedente, existe ahora un marco constitucional y legal propio, que limita la participación de las Fuerzas Armadas para auxiliar a las instituciones de seguridad pública cuando surjan cuestiones que escalen a un conflicto o problema de seguridad interior.

En el párrafo siguiente se aclara que la seguridad interior no implica necesariamente la intervención o apoyo de las Fuerzas Armadas; esto es, se cita el referido precedente porque existe un cuestionamiento expreso sobre la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad interior y se invoca, al efecto, el artículo 129 constitucional analizado en la referida acción, para lo cual se rescatan las conclusiones de lo fallado en esa acción de inconstitucionalidad.

Pero el proyecto intenta explicar que una cosa es el auxilio que pueden prestar las Fuerzas Armadas a instituciones de seguridad pública, y otra muy distinta es la intervención que pueden tener cuando surjan conflictos o problemas propios de la seguridad interior.

Finalmente, quisiera concluir señalando que me parece –aquí se ha expresado por varios de mis compañeras y compañeros y se ha reconocido– valiosa la intervención que han tenido las Fuerzas Armadas de nuestro país en estos temas; creo que, finalmente, a través de esta ley, se intentaba –de alguna manera– regular la participación de las Fuerzas Armadas en los temas de seguridad interior.

Creo que la conclusión –finalmente– es de la mayoría y –de mayoría calificada–, que no se cuenta con las facultades necesarias por parte del Congreso de la Unión para expedir una legislación –que me parece muy necesaria– que nuestro contexto y realidad social exige, y que también me parece indispensable para salvaguardar tanto, en primer lugar, los derechos humanos de todos los que vivimos en este país, como también darle un marco regulatorio a las Fuerzas Armadas para que sepan cuáles son los límites y cuáles son los lineamientos que deben seguir cuando intervengan en este tipo de acciones.

Concluyo diciendo que –en mi opinión– la Ley de Seguridad Interior no está regulando la seguridad pública, ni menos empoderando a las Fuerzas Armadas para que realicen esas funciones en sustitución de las autoridades civiles.

No se descarta que, de haberse dado una discusión sobre el contenido de cada precepto de la ley, tal vez pudiera sumarme a la inconstitucionalidad completa a la que se refirió el Ministro Presidente; tal vez, después de analizar cada uno de los preceptos y, en el supuesto –que no se pudo analizar– de que hubiera una mayoría suficiente para invalidarlos por las razones que se expresan o algunas otras, el resultado final, después de eliminar todas esas porciones normativas o artículos, tal vez hubiera sido el de proponer una invalidez completa de la ley; pero, finalmente, como las razones que se expresaron relacionadas, tanto con la materia de la ley –que no comparto esa visión– pues no me puede llevar tampoco a coincidir con la invalidez total a la que se ha referido la mayoría.

Mi postura esencialmente descansa en que negar la competencia al Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia, genera un escenario más complejo que el de rescatar del ordenamiento los preceptos mínimos que –pudiéramos considerar– resultan acordes al marco constitucional, pues se negará –incluso– la posibilidad de que las fuerzas federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, tengan la posibilidad de defender el orden constitucional en materia de seguridad interior, a partir de los lineamientos y los límites que la ley que estaba sujeta a discusión establecía. Es cuanto, señor Ministro Presidente, muchas gracias. Desde luego, por estas razones, sostendría el proyecto que puse a su consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Habiendo participado todos en la discusión y no habiendo más observaciones, sólo quiero aclarar que la señora Ministra Luna, por una comisión oficial –previamente agendada–, tuvo que ausentarse; no participará en la votación. Vamos a tomar la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra del proyecto, por la invalidez total de la ley.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También en contra del proyecto, por la invalidez total, considero que el Congreso de la Unión no tiene competencias para regular las acciones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido, conforme a la exposición que tuve.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, por la invalidez total, en atención a las razones que expresé en mi intervención.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy por la invalidez, al derivar de un procedimiento en que no se respetaron los principios de la deliberación democrática, por vicios con impacto invalidante y, por ello, se afectaron de manera significativa los principios sustantivos que dan valor a la democracia; no voy por incompetencia, voy por vicios en el procedimiento legislativo.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Estoy en contra, por la invalidez total de la ley, conforme lo expresé: por falta de competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia y, además, me parecen muy atendibles los conceptos de reglamentación indebida de disposiciones sobre seguridad pública, conforme al artículo 21, y un proceso legislativo deficiente con potencial invalidante.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra del proyecto y por la invalidez total de la ley.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra del proyecto y por la invalidez total.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Aun considerando que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar, voto por la invalidez total de la norma, por las consideraciones que expresé.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de

nueve votos en contra de la propuesta del proyecto y por la invalidez total de la ley impugnada; con precisiones de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora y Presidente Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. **CON ESO QUEDA RESUELTA ESTA ACCIÓN Y LA PROPUESTA SEÑALADA.**

Pediría, –si ustedes no tienen inconveniente– que el señor Ministro Medina Mora se pudiera ocupar del engrose de este asunto, señora y señores Ministros, ¿están de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Entonces, por favor, señor Ministro Medina Mora, entendiendo también su anuencia al respecto. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera anunciar un voto concurrente, voy a llegar –al igual que la mayoría– a la invalidez de esta legislación, pero por ser razones distintas, quisiera expresarlas en ese voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Desde luego. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En el mismo sentido, como considero que el engrose respectivo partirá de las razones que expresó la mayoría, me apartaría de ellas y haré un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Para anunciar también voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Simplemente para reservarme el derecho a un voto concurrente, una vez que haya leído el engrose.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Exactamente en esos términos, señor Ministro Presidente, reservo mi derecho.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. ¿Alguien más? También reservo mi derecho para, después de conocer el engrose, si formulo voto concurrente.

EN ESE SENTIDO, QUEDA ENTONCES RESUELTA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y SUS ACUMULADAS, EN EL SENTIDO QUE SE HA DETERMINADO POR ESTA VOTACIÓN.

Señor secretario ¿tenemos algún otro asunto en la lista de hoy?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No habiendo otro asunto listado para hoy, voy a levantar la sesión; anuncio que la próxima sesión pública ordinaria será el próximo jueves veintidós, en atención a los días inhábiles a que se refiere la ley –diecinueve y veinte de la próxima semana–. Les convoco, entonces, señora y señores Ministros, a la sesión pública ordinaria del jueves veintidós. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)