

## **Posición del ministro Cossío Díaz sobre A.I. 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018 en las que se impugnó la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior.**

Estoy en contra de la propuesta del proyecto. En primer término, debo referirme a la metodología elegida, ya que me parece que la división de los temas afectará el resultado de la discusión, iniciar el análisis del tema de competencia aislado del tema de la invasión de esferas de otras materias, como la seguridad pública, y aun de la regulación específica de la seguridad interior como un tema de seguridad nacional, preconstituye votaciones de validez derivadas de una discusión puramente formal, para después utilizar éstas como apoyo y fundamento para declarar la validez en los temas sustantivos de la competencia. Es por ello que, a diferencia del proyecto, haré un análisis y posicionamiento integral del tema para pronunciarme sobre la competencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

### **Antecedentes del criterio.**

Desde los primeros casos en los que he participado en relación con la actuación de las fuerzas armadas en tiempos de paz, he señalado que la Constitución Federal establece un esquema normativo muy claro sobre su estructura y operación. El primer asunto en el que expuse mi posición fue en el amparo en revisión 989/2009, sobre un muy desafortunado asunto en Sinaloa y que discutimos en el Tribunal Pleno en sesión de 10 de agosto de 2009, donde la mayoría consideró que el

sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito debía confirmarse porque la víctima o el ofendido no gozaban de legitimación activa para acudir al amparo a solicitar la inconstitucionalidad del artículo 57, fracción II, inciso a) del Código de Justicia Militar por no afectarse su interés jurídico, la postura completa se encuentra en el voto particular. Esta posición la reiteré en los diversos asuntos resueltos sobre jurisdicción militar: desde los conflictos competenciales 38 y 60 del año 2012, los amparos en revisión 133, 134, 60, 61, 62, 63, 217, 224 252 y 770 del año 2012, y el amparo directo 15/2012, todos ellos atraídos en cumplimiento del expediente varios 912 /2010. Finalmente, el reciente amparo en revisión 605/2014, resuelto el 24 de agosto de 2018, en el que el Tribunal Pleno terminó de definir el concepto de estricta conexión con la disciplina militar de manera restrictiva. En todos estos asuntos he reiterado la misma posición, si bien ésta se encontraba relacionada con casos acerca de la jurisdicción militar, los puntos centrales de la misma son perfectamente aplicables a este asunto en el que ya nos enfrentamos al problema específico de la disposición de las fuerzas armadas y la posibilidad colaboración con autoridades civiles.

### **Normalización del uso de las fuerzas armadas en tiempos de paz.**

Como lo hice en cada uno de los precedentes señalados, considero que el análisis debe partir del artículo 129 de la Constitución:

Art. 129.- En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno

de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

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

Por su parte, el Presidente de la República tiene la facultad de declarar la guerra, como lo establece la fracción VIII del artículo 89, previa ley del Congreso de la Unión, facultad que establece la fracción XII del artículo 73. Asimismo, tiene la posibilidad de iniciar la declaración de suspensión de derechos, establecida en el artículo 29, en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública u cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, también con aprobación del Congreso. La disposición de las fuerzas armadas por parte del Presidente de la República debe darse únicamente en este contexto.

Por otro lado, ya entrando a las particularidades del asunto que analizamos, encontramos el concepto de seguridad nacional como materia de la facultad legislativa del Congreso de la Unión contenida en la fracción XXIX-M del artículo 73, la cual debe ser preservada por el Ejecutivo de acuerdo a esa Ley, como lo prevé la fracción VI del artículo 89, ambas adicionadas a la Constitución mediante reforma publicada en el DOF de 5 de abril de 2004.

Esta facultad del Ejecutivo se adicionó a otra original del Presidente de la República: la de disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Es claro que nos encontramos con dos facultades diferenciadas, ya que la facultad ejecutiva originaria de disposición de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, es una facultad que viene desde la Constitución de 1824 y pasó sin cambios a la Constitución de 1857 y de ahí a la de 1917, desde su origen como una facultad ejecutiva exclusiva del Presidente de la República. Ello no significa que el Presidente pueda usar esta facultad de manera indiscriminada, ya que existen los supuestos constitucionales que justifican su utilización, como son los casos ya mencionados de la declaración de guerra y la suspensión de derechos. En cualquier caso, ésta facultad originaria de disposición es exclusiva del Presidente de la República, le otorga su carácter de jefe supremo de las fuerzas armadas y lo hace responsable de su uso.

Esta disposición de las fuerzas armadas, por tanto, debe ser entendida dentro del esquema constitucional inicialmente indicado del artículo 129. Esto es, para que el Ejecutivo pueda disponer de las fuerzas armadas para esas finalidades, requiere forzosamente de una declaración de guerra o una declaración de suspensión de derechos. En este contexto, me parece un error de apreciación mezclar el concepto de seguridad nacional con la facultad originaria de disposición de las fuerzas armadas.

Si bien es cierto que la seguridad nacional puede ser entendida en un sentido amplio, me parece que esto no permite brincar la distinción de

guerra y paz para la disposición de las fuerzas armadas prevista en el 129 constitucional. Esto es, el concepto originario de disposición de las fuerzas armadas para la seguridad interior no se encuentra constitucionalmente inmerso en el posterior concepto de seguridad nacional y, por tanto, no puede ser usado como parte del concepto de seguridad nacional para habilitar al Congreso para emitir una ley de seguridad interior que regule la disposición de las fuerzas armadas por parte del Ejecutivo en tiempos de paz.

Reitero, la disposición de las fuerzas armadas, como se encuentra prevista en la fracción VI del artículo 89, es claramente una facultad originaria del Ejecutivo con antecedentes desde la Constitución de 1824, mientras que la preservación de la seguridad nacional es una facultad adicionada en 2004, junto con la adición de la letra M a la fracción XXIX del artículo 73. Esta última cuestión se admite por el mismo órgano de reforma en el dictamen de las 3 iniciativas presentadas, donde afirma que es una facultad que se “adiciona” a las ya existentes del artículo 89.<sup>1</sup> Por ello, no puedo aceptar la interpretación “moderna” de la seguridad nacional del proyecto, la que si bien puede comprender el “ámbito interno”, la “supremacía interna”, la “salvaguarda del Estado como entidad soberana” o el carácter

---

<sup>1</sup> Del dictamen de la LSI: “De esta manera, la responsabilidad de los legisladores que hoy integran el Constituyente Permanente, se expresa en dos formas, la primera previendo expresamente en nuestra Constitución la materia de seguridad nacional, precisando la facultad del titular del Ejecutivo Federal de preservarla y posteriormente dictando una legislación que proteja los derechos de las personas. Estos principios rectores encuentran un lugar natural en la Carta Magna. El primero de ellos debe ubicarse en el artículo 89 que establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República, precisamente en la fracción VI, en la que se adiciona la atribución de preservar la seguridad nacional”.

dinámico del concepto de seguridad nacional, de ninguna manera puede alcanzar a comprender el concepto de seguridad interior como el objeto para la disposición de las fuerzas armadas.

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

Lo que de ninguna manera puede hacer el legislador es pretender incorporar los objetivos de la disposición de las fuerzas armadas por parte del Ejecutivo Federal, establecido como facultad originaria en la fracción VI del artículo 89 como si fueran parte del concepto de seguridad nacional adicionado posteriormente en reforma constitucional de abril de 2004. Lo que realmente está haciendo el legislador no es incorporar las distintas vertientes, facetas o caras de la seguridad nacional, sino justificando la disposición de las fuerzas armadas fuera de los supuestos originalmente establecidos en los otros artículos de la Constitución que anteriormente se han mencionado, generando una excepción a la restricción constitucional de uso de las fuerzas armadas en tiempo de paz de los artículos 29 y 129 de la Constitución.

Lo que se justifica en el proyecto y considero que es la verdadera finalidad de la Ley impugnada, es la disposición de las fuerzas armadas en tiempos de paz, pretendiendo incorporar el concepto de seguridad interior al concepto de seguridad nacional. Es en este sentido en la que se utiliza la acción de inconstitucionalidad 1/1996, en la que el proyecto fundamenta la participación de las fuerzas armadas para el auxilio y

apoyo de las autoridades civiles. La existencia de este precedente y las razones que contiene son claras. En él se justificó la validez de las normas que establecían la incorporación de los secretarios del Ejército y de la Marina en el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para justificar esta incorporación en el precedente se parte de una interpretación del artículo 129 y de la posibilidad de colaboración de las fuerzas armadas con las autoridades civiles que yo nunca he compartido y del que me parece que este tribunal debería apartarse.

Sin embargo, en este caso el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996 no resulta aplicable. Es más, resultaría superado por la facultad constitucional del Congreso para emitir la Ley de Seguridad Interior. En otras palabras, para qué serviría un precedente que permite la colaboración de las fuerzas armadas con las autoridades civiles desde una interpretación directa del artículo 129 y sin necesidad de una facultad legislativa, cuando esta facultad ya se incorporó en la letra M de la fracción XXIX del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89. Estas justificaciones no pueden ser complementarias, ya que una excluye a la otra, aun si los artículos constitucionales no hubieran cambiado (párrafo 177 del proyecto).

Formulo entonces mi posicionamiento final. Mi interpretación del artículo 129 es restrictiva y no admite excepciones fuera de los procedimientos constitucionales explícitos establecidos para justificar la disposición de las fuerzas armadas por parte del Poder Ejecutivo, la declaración de guerra y la suspensión de derechos. La pretensión de incorporar el concepto de seguridad interior en el de seguridad nacional, emitiendo

una ley fundamentada, no solamente en la fracción XXIX-M del artículo 73, sino también en la fracción VI del artículo 89, encubre la regulación legislativa de la disposición de las fuerzas armadas en tiempos de paz, con la clara consecuencia de invadir una facultad exclusiva del Presidente de la República y de desconstitucionalizar los supuestos que la restringen. En este sentido, la vulneración constitucional es doble. Primero, a la división de poderes, al legislar sobre una facultad de disposición constitucionalmente asignada de manera exclusiva al Presidente de la República, lo que le otorga su característica de comandante en jefe de las fuerzas armadas; y, segundo, a la supremacía constitucional, al desconstitucionalizar los supuestos que justifican esta disposición.

Una vez que el proyecto valida formalmente la competencia del legislador para emitir la ley de seguridad interior por medio de la terminología a la que he hecho referencia, parece natural distinguir las funciones de seguridad interior de las de seguridad pública, aun cuando no exista diferencia material entre las mismas. Será seguridad interior la actividad que realizan las fuerzas armadas y seguridad pública las que realizan las autoridades civiles. Esto nos llevaría a distinguir la función solamente dependiendo del tipo de autoridad que la realiza. La misma función adoptando una “naturaleza” distinta si es realizada por un agente de seguridad pública o por uno integrante de las fuerzas armadas, lo cual me resulta inaceptable.

La función es claramente de seguridad pública y ésta solo puede ser realizada por autoridades civiles, tal como lo indica el décimo párrafo del artículo 21 de la Constitución. De nuevo, en el momento en el que



aceptamos que la facultad de emitir la Ley de Seguridad Interior absorbe la facultad de disposición de las fuerzas armadas, la distinción de funciones entre éstas y las autoridades de seguridad pública pierde sentido ya que materialmente ambas están realizando una función idéntica. Esta pérdida de sentido de la distinción entre las funciones se expresa en la prohibición de la Ley en el segundo párrafo de su artículo 18, al indicar que las acciones que llevan a cabo las fuerzas armadas no se consideran o tienen la condición de seguridad pública, como si una mera declaración en la Ley las transformara en algo distinto de lo que son.

Es por todo lo anterior que considero que el legislador federal no tiene competencia para emitir una Ley de Seguridad Interior que pretenda regular la facultad de disposición de las fuerzas armadas de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución. Esto no significa que el legislador no pueda emitir una ley que regule el aspecto interno de la seguridad nacional o que existan aspectos de la Ley de Seguridad Interior que así lo hagan. Sin embargo, al incorporar la disposición de las fuerzas armadas, la racionalidad de la Ley se encuentra comprometida, su pretensión es inconstitucional, así como su ejecución, por lo que creo que la misma debe ser declarada inválida por falta de competencia del legislador.

Además, considero que las sentencias de la Corte Interamericana que justifican algún tipo de mínima intervención por parte de las fuerzas armadas no pueden ser la base para fundamentar la competencia de las mismas al interior del sistema constitucional mexicano. Por ello, concluyo que la condición de colaboración de las fuerzas armadas en

tiempos de paz no tiene cabida en el orden constitucional, ya que, como lo he expresado, necesariamente se requiere de una declaración de guerra o de suspensión de derechos.

RMG/LRZ