

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 29 DE NOVIEMBRE DE 2022.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

90/2020	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE ONCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT)</p>	3 A 88 RESUELTA
---------	--	----------------------------

**“*VERSIÓN PRELIMINAR SUJETA A CORRECCIONES
ORTOGRÁFICAS Y MECANOGRÁFICAS*”**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
MARTES 29 DE NOVIEMBRE DE 2022.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
LORETTA ORTIZ AHLF
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración los proyectos de acta de

las sesiones públicas número 5 solemne conjunta y 118 ordinaria, celebradas el lunes veintiocho de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueban las actas? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADAS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2020, PROMOVIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Ríos Farjat y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA PUBLICADO EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL ONCE, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Someto a consideración del Tribunal Pleno: competencia, precisión del acto reclamado controvertido, existencia del acto impugnado, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Muchas gracias, Ministro Presidente. En relación con los apartados de competencia, precisión del acto reclamado y oportunidad, estoy en favor del sentido, pero en contra de las consideraciones.

En el proyecto, parte de la premisa de que el acuerdo impugnado se trata de un acto, no coincido con esa postura. A mi juicio, el acuerdo establece prescripciones generales, abstractas e impersonales, se ordena la participación de las fuerzas armadas de manera genérica por cinco años, y se instruye a la coordinación entre secretarías y se delimita, de manera expresa, los supuestos en los cuales pueden participar las fuerzas armadas en el ejercicio de facultades de seguridad pública; nada de esto, de forma particularizada. Así las cosas, estimo que el Pleno tiene competencia para conocer del asunto, al tratarse de una controversia donde se impugnan normas generales y que la demanda es oportuna, contando el plazo de treinta días a partir de la publicación de la respectiva norma, con fundamento en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias. Coincido con lo que ha expresado el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Me parece que el acuerdo que se impugna constituye una norma general de carácter abstracto e impersonal y, desde luego, esto tiene impacto en los capítulos de competencia y de oportunidad. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Yo también coincido con lo que han expresado los Ministros Gutiérrez y el Ministro Pardo. Pues tomemos votación sobre estos apartados nominalmente y que cada quien vaya — pues— haciendo el matiz que considere conveniente, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del sentido, apartándome las consideraciones. Para mí es una norma general.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En el mismo sentido. Considero que es una norma general.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En el considerando cuarto, en oportunidad, considero que es norma general.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ AHLF: A favor del sentido, apartándome de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón, porque sí es importante para efecto de todo lo que viene.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ AHLF: Vi que es norma general.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Para usted es norma general o acto?

SEÑOR MINISTRO ORTIZ AHLF: Norma general.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Norma general. Gracias, señora Ministra. Les pido que nos pronunciemos sobre ese punto, por favor.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En los términos del Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: También en los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con la propuesta, entiendo que es un acuerdo sui géneris que puede revestir características de acto o de norma general, en ambos sentidos es debatible, veo aproximarse una mayoría de Pleno, con gusto yo podría encargarme de las consideraciones mayoritarias, pero creo que hay elementos que pueden ser considerados para cualquier decisión, acto o norma general, me decanto por que es un acto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto, estamos frente a un acto administrativo de carácter general.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En los términos del Ministro Gutiérrez.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad a favor del

sentido de la propuesta; invalidez de siete votos en contra de considerar al acto impugnado como acto administrativo y no como norma general.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, A PARTIR DE ESTE MOMENTO, POR DECISIÓN DEL PLENO, CONSIDERAREMOS QUE SE TRATA DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL POR LO QUE HACE A SU SUSTANCIA, CON INDEPENDENCIA QUE ES OBVIO QUE ES UN ACTO QUE EMANA DEL EJECUTIVO.

Aprobados estos apartados, entiendo que la señora Ministra, amablemente se ha ofrecido a hacer los ajustes correspondientes, porque, como bien dice, puede haber argumentos en un sentido o en otro y seguramente este fue uno de los elementos que ella estuvo ponderando cuando, incluso, el asunto lo retiró de la Primera Sala para presentarlo a este Tribunal Pleno.

Señora Ministra, sobre causas de improcedencia, ¿Tiene usted algún comentario?

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Ninguno, Ministro Presidente. Quizá, nada más que ahí, pues las causas de improcedencia hechas valer por las que están contestadas en el proyecto en el sentido que las autoridades demandadas, pues hicieron valer la falta de legitimación de la promovente, pero dichos argumentos se estudian y se declaran infundados en el considerando anterior que ya votamos relativo a la legitimación de la cámara promovente.

La segunda causa de improcedencia que se analiza en el proyecto, pues se relaciona con los argumentos de las Secretarías de la Defensa y de Marina, en el sentido de que, con la emisión del

acuerdo impugnado no se trastocó competencia de alguna autoridad, pues únicamente constituye la materialización de una facultad otorgada al titular del Ejecutivo en el artículo Quinto Transitorio de la Reforma Constitucional de 26 de marzo de 2019 en materia de Guardia Nacional, por lo que no existe principio de agravio, además que consideran que tomando en cuenta el origen de la emisión del acuerdo impugnado, es una reforma constitucional y la controversia intentada, pues es improcedente. Adicionalmente, la Secretaría de Marina y el titular del Poder Ejecutivo Federal señalan que lo planteado por la Cámara de Diputados, parte de la premisa de que el acuerdo impugnado vulnera derechos humanos; sin embargo, las controversias constitucionales deben versar sobre un conflicto de esferas competenciales, por lo que, no son la vía idónea para plantear ese tipo de cuestiones, aunque en ese sentido se hacen las consideraciones que han sido materia presente del Tribunal Pleno y se considera que se actualiza entonces la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo de la actora.

La propuesta considera que todos estos motivos de improcedencia hechos valer son infundados. Primero, porque lo alegado en cuanto a que las reformas de la Constitución no pueden ser materia de controversia, pues el objeto de estudio de este asunto no es la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, sino el acuerdo emitido con posterioridad por el Presidente de la República. A su vez, los argumentos sobre la improcedencia de la presente controversia en relación con la posible transgresión de derechos humanos o la invasión de esferas competenciales no pueden analizarse en este considerando ya que son cuestiones que están íntimamente relacionadas con el estudio de fondo.

Y la tercera causa de improcedencia que se analiza en la consulta sobre la invocada por la Secretaría de la Defensa Nacional en el sentido de que debe decretarse el sobreseimiento, porque el acuerdo controvertido no es una norma de carácter general y abstracta que se dirige a la colectividad, sino que es una instrucción del Presidente de la República respecto de las tres Secretarías de Estado demandadas, se propone declarar infundado dicho argumento, a través del cual se pretende que el asunto se rijan por el supuesto de inexistencia que prevé el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria, de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política del país; sin embargo, la existencia del acuerdo impugnado sí quedó demostrada en el expediente, en el cual logra copia certificada de la constancia de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y asimismo, la problematización sobre si se trata de una ley de carácter general o mero acto de instrucción, pues ya no guarda incidencia con la existencia el acuerdo controvertido. Serían estas las consideraciones, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Alguien tiene algún comentario sobre este apartado?

En votación económica, consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

El estudio de fondo hemos convenido que se presente integralmente, toda vez que los diferentes aspectos están íntimamente relacionados. Le ruego a la señora Ministra Ríos Farjat, sea tan amable de presentar el estudio de fondo.

“VERSIÓN PRELIMINAR SUJETA A CORRECCIONES ORTOGRÁFICAS”

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. El presente asunto se listó originalmente para verse en la Primera Sala —como señaló el Ministro Presidente— y ahí decidimos enviar el asunto al Pleno por la relevancia del asunto para el orden jurídico nacional y también por la cuestión que observábamos que era debatible si podría tratarse de un acto o de una ley, o de una norma general. No obstante, también valió el tiempo para reflexionar sobre algunos aspectos importantes, lo que nos permitió robustecer algunas ideas y presentar una propuesta muy distinta de la originalmente listada en la Sala hace varios meses. Ante un tema tan sensible, como el que nos ocupa, me parece que no debe perderse de vista que el acuerdo emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, aquí impugnado, se fundamenta en el artículo quinto transitorio del decreto que reforma la Constitución en materia de Guardia Nacional el 26 de marzo de 2019. Este artículo transitorio permite, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial, que el Presidente de la República pueda disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Por ello, no se está analizando ni la validez ni la pertinencia de dicha reforma constitucional, tampoco la decisión del Constituyente permanente de permitir que las fuerzas militares auxilien durante ese período a la consolidación de la Guardia Nacional, sino, exclusivamente, la validez o invalidez del acuerdo a través del cual el Presidente de la República ejecuta esa decisión del Constituyente

permanente y coordina su implementación a través de las Secretarías de Estado.

Por ello, no es el presente acuerdo la fuente del ejército en las calles —como suele decirse—, esta es una decisión del Constituyente donde participó el Congreso de la Unión que, inclusive, ahora acude a la presente controversia constitucional alegando una invasión de competencias legislativas y que —se insiste— no está siendo evaluada en el presente mecanismo de control constitucional.

En cuanto a la propuesta, el proyecto hace una amplia referencia al parámetro constitucional que se ha edificado sobre la intervención excepcional de las fuerzas castrenses en labores de seguridad pública, tal y como lo concluyó este Tribunal Pleno desde la Novena Época en la acción de inconstitucionalidad 1/96, en la que explicó que, en tiempo de paz, los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar la esfera de su competencia.

Asimismo, de manera más reciente se retoman las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, ocasión en que esta Suprema Corte analizó la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior y concluyó que las fuerzas militares tienen permitido ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública, siempre que se haga de manera excepcional en auxilio de autoridades civiles y de forma temporal.

Una vez descrita la regulación de la seguridad pública en el país, la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, su régimen

transitorio y el parámetro a la luz del cual se debe analizar la constitucionalidad del acuerdo impugnado, el proyecto estudia los conceptos de invalidez de la Cámara actora.

Al respecto, se propone declarar infundados los argumentos de la Cámara de Diputados en cuanto a que el acuerdo impugnado viola el principio de división de Poderes y el de reserva de ley, porque la facultad prevista en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional es exclusiva del Congreso de la Unión. Esta es la esencia de la presente controversia constitucional que en la Cámara de Diputados alega una invasión de competencias legislativas.

En este caso, observamos que, para disponer de la Fuerza Armada permanente, el Presidente de la República acató en sus términos el contenido del precepto transitorio mencionado. La parte actora, en realidad, parte de una premisa que se propone inexacta al asegurar que la voluntad del Constituyente era reservar competencia al Congreso para legislar sobre la intervención de la Fuerza Armada permanente en funciones de seguridad pública, esto no es así, el quinto transitorio, que dio origen al acuerdo impugnado, es claro al facultar al Presidente de la República para disponer de la Fuerza Armada permanente para que realice esas labores de seguridad pública, por ello, el acuerdo impugnado no implica intromisión alguna en la esfera competencial del Poder Legislativo, dado que deriva, precisamente, de una reforma del Poder Legislativo, del Poder Constituyente Permanente. Además, este instrumento normativo permite que las tareas desplegadas por los elementos castrenses en labores de seguridad pública se desarrollen en un estado de legalidad y no de hecho, lo cual constituye un avance en

la intervención ordenada y efectiva de las Fuerzas Armadas dentro de este ámbito, de acuerdo con lo previsto en la disposición constitucional transitoria a la que me he estado refiriendo.

El proyecto también concluye que el acuerdo impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado y no desborda el contenido del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019, toda vez que establece como objetivo específico el delimitar la intervención de la Fuerza Armada permanente, mientras que la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial durante el plazo fijo que el artículo transitorio establece.

En este proyecto presentado ante ustedes —como adelanté—, distinto al listado en la Primera Sala, se profundiza en los elementos clave para justificar la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, no es solo que el Ejecutivo Federal se haya apegado formalmente al contenido del mandato del quinto transitorio de la reforma constitucional, sino que lo hizo, a propuesta del proyecto, de manera razonable, a través de los instrumentos que estaban a su alcance para asegurar que la colaboración de las Fuerzas Armadas se hiciera de manera extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada, de facto. Se cumple con garantizar que la intervención militar será extraordinaria, en tanto lo requiera el desarrollo de la Guardia Nacional, sin exceder del plazo de cinco años a que se refería el artículo transitorio en la propia Constitución al momento de emitirse el acuerdo, es decir, no hay una vocación de permanencia.

De igual forma, estamos ante una participación subordinada y complementaria en las tareas de seguridad pública que la autoridad civil convoque a la Fuerza Armada permanente para desplegar su participación.

Por otra parte, el acuerdo —a propuesta del proyecto— también cumple con lo dispuesto en la reforma constitucional referida, en cuanto a que la intervención militar en este tipo de funciones debe ser regulada, pues la sujeta al contenido del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional en materia de prevención del delito, salvaguarda de la integridad de las personas y su patrimonio, detenciones y aseguramiento de bienes relacionados con la comisión de delito, pero también condiciona que deben ser respetados los derechos humanos a que se refiere el artículo 1° constitucional y que sus tareas se desempeñen de conformidad con las disposiciones de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y los ordenamientos que operan en esa materia.

El acuerdo controvertido también contempla una participación militar fiscalizada, pues está sujeta al escrutinio de los órganos internos de los controles civiles y del Senado de la República ante quien, el titular del Ejecutivo debe rendir un informe que, por sus características de inclusión de datos, como nombramientos, despliegue territorial, situaciones en las que se intervino, entre otros, se trata de una actividad de fiscalización efectiva.

A la luz de estas consideraciones, el proyecto afirma que el acuerdo impugnado es no solamente constitucional, sino que es un medio para la materialización del mandato del Constituyente de que la Fuerza Armada permanente apoye de manera extraordinaria y

temporal a la Guardia Nacional, pues conforme al artículo constitucional transitorio, ninguna otra autoridad distinta al Presidente de la República tiene la facultad de ordenarle a las Secretarías de Defensa y Marina que realicen dichas actividades.

En otro aspecto, se propone declarar infundado el concepto de invalidez en el que se afirma que el acuerdo impugnado vulnera la idoneidad de la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, conforme lo que se ha expresado, la orden de que la Fuerza Armada permanente se coordine con una autoridad civil para auxiliar a la Guardia Nacional, contenida en el acuerdo impugnado, no es una decisión unilateral o que refleje solamente la voluntad del titular del Ejecutivo, sino que dimana de la decisión popular representada en el Poder Legislativo quien le encomendó dicha facultad.

De esta manera, el proyecto propone considerar que el acuerdo impugnado no normaliza la militarización ni constituye una medida que evidencia una renuncia a la formación de una Guardia Nacional, al ser únicamente un reflejo de lo que el Constituyente dispuso en la propia Constitución política del país. Finalmente, es importante destacar que la intervención material de las fuerzas militares no puede valuarse a partir de la redacción del acuerdo, sino que se requerirá de un análisis caso a caso de las acciones en las que, por virtud de la coordinación de las secretarías en cuestión, se lleven a cabo esas tareas bajo el concepto de subordinadas y complementarias que les asigne la Guardia Nacional.

No debe perderse de vista, en todo momento, que estamos ante una controversia constitucional, inclusive la Cámara de Diputados

alega, en términos generales, una invasión de competencias legislativas; cabe reflexionar que, por un parte, se dice que el Ejecutivo Federal excedió sus facultades y, por la otra, que el acuerdo no está suficientemente desarrollado y delimitado, ¿Pero acaso no se está exigiendo el Ejecutivo Federal que realizara precisamente lo que da origen al alegar invasión de competencias constitucionales? En el quinto transitorio existe el mandato. Eso sería la presentación sobre las razones por las cuales se propone la validez del acuerdo impugnado ante este Tribunal Pleno. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señora Ministra Ríos Farjat. Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo me voy a centrar nada más en la cuestión de la debida motivación del acuerdo, estoy conforme con los otros razonamientos del proyecto, pero, para mí, carece de una debida motivación este acuerdo.

Conforme a lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y su acumuladas, así como del procedimiento legislativo y, desde luego, del contenido del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, me permito disentir de la propuesta.

En la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, se determinó que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el “Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”, el uso de la fuerza militar se permite para atender problemas de seguridad ciudadana siempre y cuando siga una lógica de *ultima ratio* y se encuentre limitada por ciertos parámetros, en dicho asunto, —me refiero al Presidente mexicano— se destacó que cuando las fuerzas armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe reunir estos cuatro elementos. Primero, ser extraordinaria, de manera que toda intervención resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso. Dos, ser subordinada y complementaria a las labores de los cuerpos de seguridad civiles. Tres, estar regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y cuatro, ser fiscalizada por órganos civiles competentes e independientes.

Por su parte, en el artículo quinto transitorio del decreto, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución, se podrá disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. De tal disposición se desprende que lo que ahí se prevé no constituye una obligación a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal para disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública, sino que se trata de una facultad excepcional a su favor que está en actitud de ejercer o no en el entendido de optar por ejercerla, es necesario que cumpla con las condiciones establecidas en el propio transitorio constitucional.

Así, de dicho transitorio se advierte que, para que el Poder Ejecutivo Federal pueda hacer uso de esa facultad de carácter excepcional, es decir, para que pueda utilizar a las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública deben cumplirse los siguientes extremos. Primero, que no durara más de cinco años a partir de la entrada en vigor del decreto. Dos, que no se hubiera desarrollado la estructura, capacidades e implementación territorial de la guardia nacional. Y tres, que su participación fuera de manera extraordinaria —y subrayo— regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; es decir, la facultad otorgada por el Constituyente es potestativa en primer lugar, no obligatoria, lo que acredita su excepcionalidad, por lo que el titular del Poder Ejecutivo deberá tomar en consideración los parámetros o fundamentos establecidos en el artículo quinto transitorio relacionados con la temporalidad y las características de ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Lo anterior, se corrobora con el contenido del procedimiento legislativo del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Constitución Política, el 21 de febrero de 2019, ya que de la versión estenográfica en la discusión celebrada en la Cámara de Senadores, se puede desprender que la participación de la Fuerza Armada en actividades de seguridad pública se sustenta, primero, en la redacción del artículo quinto transitorio; segundo, que el Presidente determine ejercer la facultad otorgada; y tercero, que su uso sea excepcional, como lo marca la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por tanto, el acuerdo que emitiera el titular del Poder Ejecutivo Federal, en uso de la facultad que le fue otorgada por el Constituyente, debe reunir todos esos requisitos, en el entendido de que la motivación que justifique la utilización de esa facultad debe ser reforzada, toda vez que el ejercicio de tal atribución tiene el alcance de afectar derechos fundamentales u otro bien relevante, desde el punto de vista constitucional, por lo que es indispensable que se razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos ponderando, específicamente, las circunstancias concretas del caso, tal como se advierte en el criterio de rubro: MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS EMITIDAS POR ESTE TRIBUNAL PLENO.

En consecuencia, el acuerdo impugnado debería cumplir con los requisitos siguientes: primero, la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho, que permitan colegir que procedía crear y aplicar el artículo transitorio constitucional; y segundo, la justificación sustantiva expresa, objetiva y razonable de los motivos por los cual se determinó la emisión del acto impugnado.

En el caso concreto, el acuerdo impugnado reúne los requisitos de temporalidad y que, al momento en que se emitió, la Guardia Nacional todavía no desarrollaba su estructura, capacidades e implementación territorial, ya que, en su punto primero, se establece que la participación de la Fuerza Armada permanente durará el tiempo en que la Guardia Nacional desarrolle su estructura, capacidades e implementación territorial sin que dicha participación pudiera exceder de cinco años; sin embargo, no cumple con todos los elementos de motivación, pues no se justifica suficientemente las razones que explique la razón por la cual la participación de las

Fuerzas Armadas permanentes sea extraordinaria, resulte regulada, subordinada y complementaria.

Primero, en cuanto al carácter extraordinario, no se expone razón de que de manera motivada explique el porqué es necesaria la participación de la Fuerza Armada permanente en funciones de seguridad pública, como pudiera explicarse, por ejemplo, por alguna situación urgente como una perturbación grave a la paz pública o cuando se ponga en importante peligro la seguridad pública.

No concuerdo con las consideraciones del proyecto, en cuanto que se justifica la participación extraordinaria de las Fuerzas Armadas porque tiene como fin garantizar la seguridad pública mientras lo requiera la Guardia Nacional, pues —a mi parecer— tal cuestión no es motivo extraordinario que justifique su participación, sino que, en todo caso, es un elemento para que proceda el ejercicio de la facultad del Ejecutivo, ya que el artículo quinto transitorio del Decreto constitucional señala que podrá hacer uso de la facultad otorgada en tanto la Guardia Nacional desarrolle su estructura, capacidades e implementación territorial; sin embargo, —a mi juicio— es necesario que, además de dicho presupuesto, se actualicen ciertas circunstancias extraordinarias que justifiquen su participación.

Quiero destacar que no me es ajena ni ignoro la inseguridad que enfrentamos en México y que se ha hecho cada vez más aguda y compleja, principalmente por la presencia de la delincuencia organizada; sin embargo, dada la trascendencia e impacto que tiene la facultad extraordinaria que hoy analizamos en los derechos de las personas, considero que al hacerse uso de la facultad extraordinaria prevista en transitorio constitucional, es necesario

que se motive de forma reforzada las razones por las cuales se ha decidido hacer uso de dicha facultad.

Segundo. En relación con la regulación de la participación de las Fuerzas Armadas, tampoco se precisan adecuadamente los supuestos en que dicha participación será considerada como excepción, proporcional y necesaria, ya que en el punto tercero del acuerdo, únicamente se señala que deberá realizarse en estricta observancia y respeto a los derechos humanos y se observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza Pública y demás ordenamientos; sin embargo, estimo que esto no satisface el requisito de regulación, pues es necesario que se establecieran los supuestos específicos en los que podrían participar las Fuerzas Armadas que justificaran ser excepcionales, proporcionales y necesarios.

Además, no se determina en qué consistirá su intervención, es decir, en qué casos o en qué tipo de delitos la Fuerza Armada podrá participar, pues en el punto segundo del acuerdo combatido, simplemente se establece que se realizarán las funciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII y así diversas fracciones del artículo 9 de La Ley de La Guardia Nacional. Disposiciones, en las cuales, se encuentra un catálogo de funciones asociadas con la detención de personas relacionadas con la comisión de delitos, lo que incluso puede dar pie a que las fuerzas armadas participen, prácticamente en cualquier tipo de actividad que se encuentre relacionada con la seguridad pública, lo cual, considero, no es adecuado, pues la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública, debe caracterizarse: “excepcional”, como lo señala la propia disposición constitucional.

Tercero. Si bien en el punto cuarto del acuerdo controvertido, se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, para coordinarse con los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarían la función de la Guardia Nacional; lo cierto, es que tal definición, no podría ser delegada a dichos secretarios, pues dada la excepcionalidad y trascendencia de la facultad otorgada al Ejecutivo, era necesario que en el decreto se señalara de forma precisa en qué y cómo se subordinarían y complementarían las funciones de la Guardia Nacional. De ahí, que, si bien conforme a lo previsto en el artículo quinto transitorio del decreto se otorgó al Presidente de la República la facultad extraordinaria de disponer de las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública, considero que esta debe ejercerse con estricto apego a lo establecido en esa disposición constitucional. Y, por tanto, se debió justificar plenamente y de forma clara por qué se considera que la participación de las fuerzas armadas cumplía con los requisitos de ser extraordinaria, regulada, subordinada y complementaria; lo cual, desde mi punto de vista, no se hizo.

Es importante e indispensable por disposición constitucional que se respetaran tales lineamientos, toda vez, que al hacer uso de las fuerzas armadas permanente que tienen una condición distinta a las de las autoridades policiacas, ello puede generar, incluso el riesgo del uso excesivo de la fuerza pública. Similar consideración sostuvo la Corte Interamericana de derechos humanos en el “Caso Cabrera García y Montiel Vs. México”, en el que señaló que los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que

reciben está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, que es propio de los entes policiales. No niego que puede seguir existiendo la necesidad del auxilio de las fuerzas armadas, desde luego, pero ello conforme a las normas y directrices constitucionales debe hacerse en estricto respeto a los derechos humanos y ante cuestiones excepcionales que cumplan con los parámetros de actuación fijados en la propia Constitución, por lo que se debe justificar adecuadamente el uso de esa facultad.

No es asunto menor exigir la claridad y precisión en las facultades y obligaciones que tengan los miembros de las fuerzas armadas para cumplir con lo que se disponga por el Ejecutivo Federal, pues no se trata de simples exigencias superficiales, se trata de cumplir con el mandato constitucional de motivar, explicando las razones y consideraciones que debe seguir la autoridad para cumplir con sus encomiendas, no solo como un principio legal, sino como principio de certeza que se entiende cuando se determina que sea reglada, como dice el quinto transitorio, lo cual además, es de especial relevancia tratándose de los elementos de las fuerzas armadas que requieren cumplir, por disciplina, con exactitud, las órdenes que se les den, pues, las que resulten confusas o poco claras, no favorecen el cumplimiento de ellas y se apartan de la disciplina militar.

Por último, debe recordarse que durante muchos años han sido las propias fuerzas armadas las que han estado solicitando que se expidan reglas claras para su actuar en tareas de seguridad pública, por lo que reviste de fundamental la exigencia que toda orden, disposición o norma, en ese sentido, sea explícita, precisa y clara para poderse cumplir, máxime que, en este caso, es la propia norma constitucional la que exige claridad en los parámetros de actuación.

Por lo expuesto y con absoluto respeto a la señora Ministra ponente, doña Ana Margarita Ríos Farjat, votaré por la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado y, por ende, en contra del proyecto. Es cuanto, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministro Presidente. El asunto que discutimos el día de hoy, es de una importancia enorme para nuestro país, pues la decisión que tomemos impactará la forma en que el Estado responde al problema más grave que enfrenta a diario todos los mexicanos y mexicanas, la inseguridad.

Más allá de analizar el acuerdo impugnado, lo cual es de por sí de extraordinaria importancia, sentaremos un precedente que influirá en los años por venir en la forma y en la extensión de la labor de las fuerzas armadas, el Ejército y la Marina podrán participar en las labores de seguridad pública.

Fiel a lo destacado en mi comparecencia en el Senado de la República, en términos generales, soy contrario a que la función policiaca sea desarrollada por las Fuerzas Armadas, no solo por convicción, sino porque esa lectura hago de nuestra Constitución, que en este se ha mantenido firme desde 1857.

Ahora bien, como expresé ante los senadores en mi comparecencia, sostengo hoy, la realidad del país nos ha obligado a tomar decisiones dolorosas, como extraordinarias, como que las

fuerzas armadas permanentes participen para contener a la delincuencia organizada. Reconozco a la Ministra ponente y a su equipo por abordar esta cuestión jurídica, con la seriedad debida; sin embargo, la importancia del consenso que buscamos hoy, me hace ser especialmente riguroso y me lleva a apartarme del proyecto en su totalidad.

Al estudiar el parámetro de regularidad, me parece que se entremezclan y equiparan aspectos que nuestra Constitución federal diferencia con claridad. Primero, la facultad del Congreso de la Unión, para normar la actuación de las Fuerzas Armadas; segundo, la facultad del Ejecutivo, para disponer de estas y, tercero, las facultades de distintos órganos en la elaboración de políticas públicas, en materia de seguridad pública.

Esta equiparación se torna peligrosa, se torna peligrosa, porque genera la idea de que la disposición de las Fuerzas Armadas está inmersa en el ámbito de configuración del diseño democrático de políticas públicas, en materia de seguridad pública; sin embargo, para mí, la disposición de las Fuerzas Armadas en esta materia, no es una cuestión de política pública, pues por su implicación y por lo que significan los derechos humanos y el Estado de Derecho, tal como el propio proyecto señala, debe limitarse al máximo y debe de responder a criterios de estricta excepcionalidad.

Por otro lado, y lo más importante aún, disiento del criterio genérico fijado en los párrafos 157 y 158, según el cual —transcribo—: “Constitucionalmente las Fuerzas Armadas están facultadas para actuar, acatando las órdenes del Presidente de la República cuando se produzca una situación que haga temer fundadamente que, de

otra forma, sería inminente precipitarse en una de las situaciones que prevé el artículo 29 constitucional” —cierro la cita—.

Me parece que el Acuerdo Impugnado tiene como claro fundamento el artículo 5° de la reforma constitucional del año dos mil diecinueve, que incluye una facultad extremadamente acotada si se toma en serio el texto de nuestra Constitución, para que el Presidente de la República disponga por un tiempo determinado de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública y bajo determinadas directrices.

Esta habilitación es muy lejana —para mí— de la amplitud del criterio propuesto. No escapa de mi atención que este es retomado en parte de lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/1996; sin embargo, considero que ese precedente debería de abandonarse, entre otras razones, por la importancia de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de seguridad pública ocurridas durante los últimos veinticinco años.

En cuanto al estudio de fondo, me parece que el proyecto identifica adecuadamente los requisitos de excepcionalidad que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido y que el artículo transitorio constitucional reitera; sin embargo, considero que el Acuerdo Impugnado no cumple adecuadamente con esos criterios. El artículo 5° transitorio del Decreto de reforma en materia de Guardia Nacional del dos mil diecinueve, fundamento del Acuerdo Impugnado, establece como requisitos para que el Presidente de la República pueda disponer de las Fuerzas Armadas permanente en tareas de seguridad pública, que esto se realice de

manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Estos requisitos coinciden con los que la Corte Interamericana estableció en el “Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs. México” de 28 de noviembre del 2018, lo cual no resulta coincidencia, pues dicho asunto fue referido durante el proceso legislativo al momento de incorporar el artículo.

Ahora bien, es cierto que el Acuerdo Impugnado ordena a las Fuerzas Armadas permanente a participar con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública siguiendo dichos criterios; sin embargo, no es suficiente que el acuerdo reitere los requisitos, lo importante es que los desarrolle de forma tal que garantice que la participación que le está ordenando a las Fuerzas Armadas cumpla con estas condiciones y me parece que el acuerdo hace esto de una manera muy deficiente.

En particular, me preocupa que el acuerdo incumple en gran medida con la condición de que la participación de las Fuerzas Armadas debe ser extraordinaria. Esta condición, en términos de la Corte Interamericana, debe entenderse de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.

De la lectura detenida del acuerdo puede derivarse que la justificación de la intervención es preservar la seguridad pública, que es un deber primario del Estado mientras se desarrolla la estructura, las capacidades e implantación territorial de la Guardia Nacional. La temporalidad se limita al desarrollo de dicha institución policial sin que este periodo puede exceder en términos del propio acuerdo que examinamos ahora de cinco años.

En principio, la preservación de la seguridad pública es una justificación demasiado amplia; esta no se liga a una circunstancia o a un problema específico y delimitado de seguridad pública en el país, sino que se establece en función del deber general del Estado de preservarla. En todo caso, se vincula al desarrollo de la Guardia Nacional, pero esto más que ser una justificación para la intervención, sirve de parámetro para delimitar la temporalidad de su participación.

La intervención ordenada tampoco es excepcional, ni se restringe a lo estrictamente necesario para las circunstancias del caso. Un primer indicio de ello es que, el acuerdo, no limita territorialmente la intervención de las fuerzas armadas en un país de la magnitud de México y con los índices de violencia tan dispares en sus diferentes regiones. Omitir este elemento indica que la participación de las Fuerzas Armadas no se está restringiendo a lo estrictamente necesario.

Por otro lado, el acuerdo impugnado ordena a la Fuerza Armada permanente a realizar las funciones que se le asignen de las atribuciones contenidas en las doce fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

Estas disposiciones incluyen funciones tan amplias y tan generales, como prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas, salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio, garantizar y mantener, así como reestablecer el orden y la paz social.

Dada la justificación para la intervención de las fuerzas armadas, resulta ser tan general como preservar la seguridad pública del Estado y las funciones que se le otorgan son facultades generales vinculadas a dicho objetivo, el acuerdo, desde mi punto de vista, abre la puerta para que el ejército, la marina y la fuerza armada suplan absolutamente a la Guardia Nacional en el ejercicio de aquellas facultades. Esto, a su vez, incumple con la condición de subordinación y complementariedad.

Al respecto de estos requisitos, la Corte Interamericana ha señalado que la participación de las fuerzas armadas debe ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o de policía judicial o ministerial. Entonces, al permitir que las fuerzas armadas suplan absolutamente a la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones, el acuerdo violenta estas condiciones.

En conclusión, el Ejecutivo Federal incumple con los requisitos de que la participación de las fuerzas armadas permanentes en funciones de seguridad pública, sea extraordinaria, subordinada y complementaria. Por lo tanto, escapa de la atribución que le confiere el artículo transitorio quinto de la Reforma en Materia de Guardia Nacional y violenta el principio de división de poderes. Así pues, me parece, que el acuerdo impugnado debe de invalidarse.

Por último, me gustaría reiterar a este Tribunal Pleno, que no escapa, a mi consideración, el problema al que nos enfrentamos y las consecuencias que tendría invalidar el acuerdo impugnado en la realidad de muchas personas y también en la seguridad jurídica con

la que operan las fuerzas armadas permanentes que tanto han hecho por nuestro país y a las que debemos, por tan amplia labor, gratitud y consideración.

Para tal efecto, me parece, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación podría, en el apartado correspondiente, pensar en una confección prudente de los efectos, de acuerdo con las amplias facultades que la Ley Reglamentaria en la materia nos confiere en este punto y como lo hemos hecho en algunos precedentes. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro González Alcántara. Señora Ministra Loretta Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministro Presidente. Bien. Mi voto es a favor del sentido del proyecto, me separo de algunas consideraciones. Coincido en que el acuerdo impugnado no invade la competencia del Congreso de la Unión, ya que el Presidente de la República ejerció una facultad que el Constituyente le otorgó, explícitamente, en el artículo 5º transitorio dando cumplimiento a la reforma constitucional en materia de seguridad del 26 de marzo de 2019. Esta reforma introdujo un nuevo régimen en materia de seguridad pública en el que se estableció que la participación de las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública se llevaría a cabo de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; en tanto, la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial.

En ese sentido, coincido en que no hay invasión competencial del Poder Legislativo, ya que el artículo quinto transitorio, establece una facultad explícita excepcional al Presidente de la República que le fue conferida por el propio Congreso, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución; además, dicho artículo transitorio resulta fundamental, pues es congruente con las obligaciones internacionales que tiene el Estado Mexicano en materia de derechos humanos, entre otros, los informes de los Relatores Especiales en materia, el último, en materia de tortura que se realizaba en forma sistemática, el Informe del Relator Especial en Materia de Desapariciones, el Informe del Relator Especial de Ejecuciones Sumarias, razón por la cual, cuando se expidió la reforma constitucional, se reformaron, no nada más se reformó la Constitución, se emitió la Ley de la Guardia Nacional, posteriormente su Reglamento, pero también las otras dos Leyes Fundamentales para dar cumplimiento a las Obligaciones Internacionales y a las Recomendaciones Emitidas por el Mecanismo de Evaluación de Derechos Humanos, el EPU de Ginebra; en estas están la Ley del Control de Uso de Fuerza que está totalmente reglamentado, cómo son los operativos por parte de la Guardia Nacional, que no se exceda, no se ponga en riesgo la seguridad, la vida de ninguna persona y que sea conforme a derechos humanos, hay normas internacionales específicas sobre la utilización del uso de la fuerza, también se emitió una Ley sobre Detenciones vinculado con desapariciones forzadas, porque se detenían a las personas y no sabían dónde estaban y esta era una recomendación y una obligación también por parte de México, mencionada por el Relator Especial; además, había ejecuciones sumarias que no se... las personas ni siquiera se llevaban a juicio, eran ejecutadas. Cabe señalar que el tipo penal sobre ejecución

sumaria no existe en nuestro sistema jurídico a pesar de que tenemos la obligación de contemplarlo. En esta situación de violaciones, obligaciones fundamentales en materia internacional que pudieran consistir, incluso, en crímenes de *Les a Humanidad* si se hacen de manera sistemática, fue que se emitió toda esta normatividad.

Cabe también puntualizar que toda la reforma constitucional y la emisión de estas leyes se hizo con el acuerdo unánime de todas las fuerzas parlamentarias, fue un acuerdo unánime... Bueno, y por último, también quisiera señalar que es acorde, más que acorde, con el “Caso Alvarado Espinoza y otros”, el “Caso Alvarado Espinoza y otros” precisamente señala que tiene que ser como de hecho está regulado en el acuerdo, la utilización del uso de la fuerza tiene que ser de manera temporal, subordinada, fiscalizada, regulada, y está fiscalizada, regulada y precisamente, es de manera temporal. Finalmente, me aparto de las consideraciones relacionadas con la constitucionalidad de la participación, atribuciones y facultades de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, contenidas en los párrafos 243 a 251, 260 y 261, 279 a 317, 319 a 332, 340 y 341, así como el apartado 8.4, respecto a la idoneidad de su intervención en tareas de seguridad pública. Lo anterior, pues, desde mi punto de vista, tales aspectos no se vinculan directamente con la litis de la presente controversia constitucional, tampoco son necesarios para su adecuada resolución y, en algunos casos, constituyen afirmaciones dogmáticas con relación a las fuerzas armadas. Con dichas consideraciones, mi voto es a favor del proyecto. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. Me parece que este asunto, muy respetuosamente, no tiene que ver con nuestra preferencia individual sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, que llevamos décadas inmersos en esa dinámica por cierto, pero sin lineamientos. No desconocemos en este proyecto —y en lo personal— las críticas históricas, los retos y cuestionamientos que siempre existen respecto al despliegue de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, y es absolutamente necesario que esos señalamientos encuentren eco democrático, porque esa es la forma de acotar los militarismos excesivos y los autoritarismos; sin embargo, el proyecto propone ceñirnos al mandato amplio que el propio Constituyente permanente formuló en el artículo quinto transitorio, donde, ese Constituyente, en sede absolutamente democrática, clarifica la intervención presente de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. No está por demás señalar que existen otras normativas donde está el núcleo del llamado tema de la militarización, así como las derivadas de las recientes reformas legales del pasado mes de septiembre o la propia Ley de la Guardia Nacional, respecto a la que existe, incluso, una acción de inconstitucionalidad.

Es verdad que este asunto reviste una gran importancia, pero en materia de fuerzas armadas este es solamente un acuerdo que deriva del Constituyente permanente no un tema de preferencias personales; solamente se refiere a que, mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura y capacidades, se pueda disponer

de la fuerza armada permanente. No carece de rigor ceñirnos al tema efectivamente planteado, esta no es una controversia sobre las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por ejemplo, no es tampoco una acción de inconstitucionalidad sobre los méritos y los alcances de la Guardia Nacional, pues no analizamos la Ley de la Guardia Nacional, ni sobre lo deseable o no deseable. Algunas de estas normativas están pendientes de resolverse —ya dije—, en esta Suprema Corte. El acuerdo aquí impugnado solamente deriva de cumplir un mandato del Constituyente permanente en el quinto transitorio, bajo una serie de características, como: excepcionalidad, temporalidad, fiscalización, etcétera, que están desarrolladas puntualmente en este nuevo proyecto que estamos presentando. Las preocupaciones sobre los alcances de este acuerdo bien deben ser fiscalizados por órganos internos de control, a menos que por alguna razón no se confíe en el diseño constitucional sobre fiscalización interna de las instituciones y, además, por el propio Senado. La fiscalización se garantiza mediante el escrutinio parlamentario que estableció el Ejecutivo Federal que incluirá justamente un apartado sobre el uso de la facultad y está en la fracción IV del artículo 76 de la Constitución Política del país. Precisamente, el control parlamentario contenido en la Ley de la Guardia Nacional vigente al momento de la emisión del acuerdo impugnado establece que el Presidente de la República debe emitir un informe al Senado de la República al inicio del segundo período ordinario de sesiones de cada año legislativo sobre las actividades de la Guardia Nacional en el año inmediato anterior. Yo, muy respetuosamente, yo comprendo lo que se señala sobre la motivación, pero a mí me parece suficiente para el mandato que es, el Constituyente Permanente es quien señaló que, para hacer frente a la inseguridad del país, era

necesario desarrollar estructura, capacidades e implementación territorial de la Guardia Nacional. El Constituyente fue quien dispuso los términos amplios o justos, positivos o no, —no los califico— es en el quinto transitorio, y no los califico, porque es la redacción constitucional y veamos, dice: “Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia, en la que parece que, respetuosamente, revisa de manera puntual cada uno de estos elementos, a fin de observar si se cumple o no con la intención del Constituyente de permitir —es su intención del Constituyente—, de permitir la participación de la Fuerza Armada Permanente en tarea de Seguridad Pública de manera extraordinaria mientras se cuenta con la Guardia Nacional.

El quinto transitorio permite ese uso; al Constituyente, me parece, le preocupa lo que sucederá con la seguridad pública del país mientras la Guardia Nacional despliega sus alcances, el nivel de criminalidad y delincuencia en México es agobiante y yo creo que eso es lo que tomó en cuenta el Constituyente Permanente, y quiero acotar bien esto, porque el acuerdo del uso de la Fuerza Armada Permanente no es el centro de la política militar del país ni es la fuente del llamado militarismo, ni tampoco es una elección personal, el acuerdo, reitero, solamente lleva a cabo lo que ordena la Constitución, que, mientras se cuenta con una Guardia Nacional en

forma, se pueda disponer de una manera clara de la Fuerza Armada Permanente, a fin de colaborar con la seguridad pública a la ciudadanía mexicana.

Las preocupaciones personales que pudiera tener sobre esta materia pueden encontrar su verdadero cauce al discutir las otras aristas que circundan el tema sobre el uso de las fuerzas armadas en nuestro país, podemos tener preferencias personales, posiciones y valoraciones distintas, pero yo acoto por no politizar un tema sumamente delicado, no solo para el país, sino para la percepción de la sociedad. Por esa razón, me ciño a lo que dice el quinto transitorio, al acuerdo emitido por el titular Ejecutivo, a partir de una prohibición del Poder Constituyente.

Pretender que toda la política respecto a este tema está en un acuerdo, me parece que no solamente desbordaría la litis, sino que impediría calibrar ponderadamente el alcance del acuerdo impugnado a la luz de lo que le da origen y que es un mandato del Constituyente Permanente. Es cuanto, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señora Ministra Ríos Farjat. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Javier Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. Yo vengo de acuerdo con el proyecto y, por lo tanto, con la propuesta que nos hace la Ministra ponente sobre la constitucionalidad del acuerdo impugnado. Me referiré primero, aunque de manera más breve, al primero de los agravios que realiza la parte actora en su primer concepto de invalidez y, en este,

argumentar a violación al principio de división de poderes, en conexión con el de reserva de ley de fuente convencional y constitucionalidad y, en síntesis, lo que señala la parte actora, es que la facultad prevista en el artículo quinto transitorio, se encuentra atemperada constitucionalmente por el principio de reserva de ley en dos vertientes, uno de fuente internacional y otro de fuente nacional. En síntesis, para la parte actora tenía, forzosamente, que haber una ley en sentido formal y material que reglamentara el artículo quinto transitorio, antes de que el Presidente pudiese hacer uso de su facultad conforme al artículo 89, fracción I de la Constitución.

A mí me parece que aquí la parte actora parte de una premisa que es inexacta. Primero. Si vemos en su integralidad el texto de la reforma que crea la Guardia Nacional y que ordena la expedición de diversas leyes, es decir, en su integralidad el texto del régimen transitorio, y creo que esto es muy importante para el análisis del asunto que hoy vemos, es decir, no podemos analizar aisladamente el artículo quinto transitorio, sin entender el contexto en que fue emitido y sobre todo, el objetivo y finalidad que lleva al mismo, porque, efectivamente, no es una autorización para que en ciertos casos que deben de justificarse por urgencia o por —digamos— necesidades imperiosas o perturbaciones graves de la paz pública, etcétera, el Ejecutivo pueda hacer uso de la fuerza permanente, sino que este artículo transitorio forma parte de una reforma que tuvo como objetivo fundamental crear una nueva institución de seguridad pública civil con disciplina militar muy en el... o tomando como ejemplos las instituciones que existen en Italia con los Carabinieri o en Francia con la Gendarmería Nacional, o en España con la propia Guardia Nacional, es decir, sí es, debe de ser y,

además, nuestra Constitución la mandata, una fuerza de seguridad pública civil, aunque con disciplina militar o principios de disciplina militar entre sus miembros.

Primero, entonces, respecto a reserva de ley, se nos dice: tenía que haber —o, dice la parte actora— una ley en sentido formal y material y, por lo tanto, no podía el Ejecutivo en ejercicio de la fracción I emitir este acuerdo. A mí me parece que esto es inexacto, este decreto de reformas constitucionales mandató expresamente la expedición de tres leyes: primero, la Ley de la Guardia Nacional; segundo, la expedición de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza Pública; y tercero, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, dando un plazo específico tanto para la Ley de la Guardia Nacional, de sesenta días posteriores a la entrada en vigor del decreto, y noventa días naturales para las otras dos leyes a partir de la entrada en vigor, pero no se detuvo ahí el Constituyente Permanente crea, efectivamente, un principio de reserva legal en los propios Textos Constitucionales a partir del artículo cuarto, cuando nos empieza a señalar ley por ley cuál es el contenido mínimo que tenía que desarrollar el legislador secundario al escribir cada una de esas tres disposiciones. Desde luego, no puedo leerlas porque son muy amplias, esta reserva de contenido específico que reservó el Constituyente para el legislador, dándole un plazo específico.

De esta manera, en el quinto transitorio no existe para el ejercicio de la facultad que se establece en el quinto, yo no veo que exista una obligación plasmada por el Constituyente para que pudiera o que tuviera —perdón—, que existir una ley previa al ejercicio de la facultad que permitió al Presidente de la República, al Ejecutivo

Federal existir este acuerdo, y yo creo que si el Constituyente y si esto hubiese sido la idea o el objetivo del Constituyente lo hubiera plasmado textualmente y tan meticulosamente como lo hizo respecto de las otras tres disposiciones. Por lo tanto, a mí me parece que no hay una violación al principio de división de Poderes, una invasión competencial y, mucho menos, a reserva de ley como lo señala la parte actora.

Por lo tanto, ya sea que fuese acto o como ya decidió, —pienso que es acto—, pero como ya lo decidimos o lo decidió mayoritariamente el Pleno, y me tengo que sujetar, no veo por qué hay una violación al principio de reserva en este acuerdo respecto a cuál de las leyes.

Además, no debemos de pasar por alto que aun cuando no venga un mandato específico es evidente y me parece que constitucionalmente sólido sostener, que el Congreso tiene facultades para legislar en la materia y poder reglamentar el artículo quinto transitorio, ¿Por qué? Porque tiene facultades para legislar en materia, pues, de la propia Guardia Nacional, de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas o del ejército, de las fuerzas armadas permanentes, tiene facultades para legislar en materia del uso de la fuerza pública, en fin, tienen las facultades para emitir, en su caso, una legislación, si considera que tiene un mandato constitucional de hacerlo.

Es importante señalar que la reforma constitucional entró en vigor el 27 de marzo de 2019, para el 27 de mayo de 2019, el Congreso, en acatamiento a los plazos previstos en la Constitución, expidió las tres leyes: la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones, y

no fue sino hasta después, un año después, en mayo de 2020, que el Presidente de la República emite este acuerdo. Es decir, el Presidente no ejerció su facultad del 89, fracción I, al día siguiente de la reforma constitucional, sino que esperó la expedición de todas estas leyes antes de emitir su acuerdo.

Yo me pregunto: si el Congreso, como parte actora en esta controversia, considera que tenía que haber una ley antes del ejercicio, pues no entiendo por qué no ejerció esa facultad legislativa. Han pasado cuatro años de que se emitió el Texto Constitucional y bueno, pues, entonces, me pregunto si está en una omisión legislativa absoluta, porque no ha emitido la legislación que considera que tiene que existir y que debería de servir de sustento —según su dicho— al Acuerdo que hoy nos ocupa.

No estoy diciendo que esto faculte al Presidente para reglamentar algo en ausencia o porque no lo hizo el Congreso, simplemente estoy diciendo que ese Acuerdo no vulnera la división de Poderes ni invade la competencia legislativa porque basta con que el Congreso, si considera que falta una ley, insisto, llevamos cuatro años de la aprobación de esa reforma y no la ha emitido, una ley que, por cierto, de haberse emitido, hubiese dejado sin efecto tácita o expresamente este Acuerdo. Entonces, —me parece— yo no encuentro, en lo personal, argumentos sólidos para poder considerar que tiene razón la parte actora.

Ahora, me voy a referir a esta parte de fundamentación y motivación, muy ligada al siguiente agravio que tiene que ver con este desbordamiento de la competencia conferida por el artículo quinto y si el Presidente tenía que haber —insisto— desarrollado de

manera exhaustiva en este acuerdo, los principios de regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad. Yo creo que sí los desarrolla. Aquí la cuestión es si los desarrolla de manera suficiente o no, pero, insisto, yo creo que aquí es donde se tiene que analizar toda, tanto la reforma constitucional como el régimen transitorio en su conjunto.

El artículo quinto transitorio o la autorización que se da para el uso de la Fuerza permanente, en este contexto específico, no fue para que el Presidente o el Ejecutivo, insisto, de manera esporádica o eventual pudiese hacer uso de la Fuerza permanente, esto se da en el contexto de la creación o construcción de una nueva fuerza de seguridad en el país, por lo tanto, el uso de la Fuerza permanente se da para dos objetivos: primero, la construcción de la propia Guardia Nacional, que está autorizada constitucionalmente, incluso para asignar miembros de las Fuerzas Armadas a esa Fuerza. Artículo tercero transitorio de la Constitución: los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango y prestaciones, etcétera, etcétera. Es decir, hay una autorización también constitucional para que miembros de la Fuerza permanente formen parte transitoriamente de la Guardia Nacional.

El artículo quinto, que es el que fundamentalmente nos ocupa: “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública

de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.”

Sexto. “Durante ese período, el que se refiere al artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de defensa nacional y de marina participarán, conforme a la ley, con la de ramo de seguridad para el establecimiento de su estructura jerárquica, regímenes de disciplina, cumplimiento de responsabilidades, tarea, servicios, etcétera”. Es decir, el objetivo de toda esta reforma constitucional fue doble, primero, sí, la creación y construcción y para eso se requiere autorizar el uso de las fuerzas permanente, pero también el acompañamiento en tanto se daba esa construcción en tareas de seguridad pública, es decir, creo que el contexto y la integralidad del objetivo, me parece —a mí— que es importante.

En esa tesitura, insisto, exigir que absolutamente el acuerdo emitido por el Presidente desarrollara todos de manera exhaustiva, todos esos principios, me parece, primero, excesivo y que no solamente correspondían a él. En primer lugar, —si me permiten— las propias leyes emitidas por el Congreso: Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza que fue emitida en este contexto, “Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúa en tareas de seguridad pública.” Este es el artículo 1 que regula la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza pública emitido en el marco de esta misma reforma constitucional.

Esta ley aplica, por lo tanto, en su totalidad a las Fuerzas Armadas cuando actúen en tareas de seguridad pública. Igual la Ley Nacional del Registro de Detenciones en su artículo 19, esta ley también reguló la manera —leo—: “cuando la detención se practique”..., este capítulo es el que indica cómo deben de llevarse estos registros, “cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública”, se refería precisamente a la fuerza armada permanente, “bajo su más estricta responsabilidad deberán dar aviso inmediatamente de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que esta genere el registro correspondiente en términos de lo establecido por esta ley”, este artículo es específico para las fuerzas armadas porque cuando es las fuerzas de seguridad pública —digamos— regulares, la forma de registro es distinto y lo hacen directamente al registro, aquí las fuerzas armadas entregan la información a la primer policía, al primer cuerpo policial que encuentren en una detención de este tipo.

Por lo tanto, hay toda otra legislación que regula precisamente estas características de regulación, de fiscalización, de subordinación y de complementariedad y no es este acuerdo, este acuerdo lo que se limita es a emitir una orden tanto a las dos secretarías: Defensa y Marina, como a la Secretaría de la Función Pública precisamente para, lógicamente en respeto y en acatamiento de la utilización permitida por el artículo quinto, y por el artículo sexto y por el artículo tercero transitorios de la Constitución del uso de las fuerzas armadas, por lo tanto, a mí sí me parece que en cuanto a la fundamentación y motivación, me parece que es suficiente la que tiene el acuerdo en cuanto a la temporalidad en su artículo 1º, durante el tiempo en que dicha institución desarrolla su estructura

sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del decreto. La regulación, como —ya—se señaló aquí, van únicamente, señala textualmente el acuerdo: “en el apoyo en el desempeño de tareas de seguridad pública realizar las funciones que le asignen —más adelante vamos a ver que es la secretaría de seguridad pública como autoridad civil— que le asigne conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, etcétera, etcétera, el artículo 9, de la Ley de la Guardia Nacional”. Insisto, no solamente son estas atribuciones, sino que se tienen que ejercer en el marco de la propia Ley de la Guardia Nacional, de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y de la Ley Nacional de Registro de Detenciones, que complementan toda esta autorización dada por el Constituyente, “se instruya a secretario de seguridad y protección ciudadana”, me parece que la subordinación se está dando en cuanto a que fije y defina la forma en que las actividades de la fuerza armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

Y la supervisión no es únicamente supervisión y control del órgano interno de control, que debe de entenderse el órgano de control de la secretaría de seguridad pública, sino otra vez, una vez más, está en el artículo quinto transitorio, segundo párrafo, “El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior — es decir, la utilización de las fuerzas armadas— anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76 —perdón—”. Ese artículo fue reformado para facultar al Senado de la República analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.

Entonces, ahí también tenemos el sistema de supervisión y de fiscalización por parte, tanto de órgano interno de control de las dependencias que correspondan, como del Senado de la República mandatado por el Constituyente. Por eso yo estoy de acuerdo con el proyecto y me parece que este acuerdo que se limita —insisto— a girar estas instrucciones, pero que precisa con claridad esto que —desde mi punto de vista— acabo de desarrollar, me parece que es suficiente para sostener su constitucionalidad —insisto— y, en ese sentido, votaré a favor del proyecto por las razones que nos da y —desde luego— por razones adicionales. En las razones adicionales a mí me parece que analizar la integridad del régimen transitorio ayuda también para entender por qué no se viola el principio de reserva de ley. Sería todo, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Laynez. Ministra Yasmín Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. Con su permiso. Pues, efectivamente, hoy como se ha mencionado, estamos frente a un asunto de suma importancia. La ciudadanía demanda paz, tranquilidad, seguridad, justicia. Hoy analizamos este tema fundamental para nuestra sociedad, la obligación primaria del Estado que es la seguridad pública, creo que es uno de los principios fundamentales que debemos observar en este momento y, sobre todo, esa tranquilidad que exige la ciudadanía ante los niveles intolerables de criminalidad.

Yo comparto el sentido del proyecto, felicito a la Ministra ponente por este exhaustivo estudio, este acuerdo presidencial reclamado se limitó a dar cumplimiento al artículo quinto transitorio de la

reforma constitucional publicada en marzo de 2019, conforme al texto anterior de su modificación publicada el 18 de noviembre del año en curso siguiente.

La versión original del dos mil diecinueve, del artículo quinto transitorio, estableció una facultad para que en tanto la Guardia Nacional desarrollaba su estructura, capacidades e implantación territorial, el Ejecutivo pudiera disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública. Las condiciones que fijó el Constituyente para que el Ejecutivo hiciera uso de esa atribución, consistieron que solo podría hacerlo por un lapso no mayor a cinco años a partir de la reforma constitucional y que la participación de la fuerza armada permanente fuera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, como se ha señalado aquí, así como la obligación adicional de que el Ejecutivo informara anualmente sobre el ejercicio de esta autorización. Revisado el texto del acuerdo presidencial reclamado, no encuentro que alguno de sus puntos rebase el mandato del Constituyente, ni que su contenido, apreciado en su conjunto, produzca una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente, ya que en su punto primero se limita a reiterar, prácticamente, literal, lo que la norma constitucional transitoria prevé en su párrafo primero. En el punto segundo del acuerdo presidencial impugnado se precisa en forma limitativa, el catálogo de facultades que podrá ejercer la fuerza armada permanente y que son, precisamente, algunas de las que establece el artículo 9° de la Ley de La Guardia Nacional, expedida por el Congreso de la Unión, sin que la parte actora cuestione alguna de las asignaciones competenciales en forma específica, ni en mi opinión aprecio alguna sea contraria a la Constitución General o leyes aplicables.

En el tercer punto de mismo acuerdo, solamente vincula a la fuerza armada permanente, al respeto a los derechos humanos, a la legislación sobre el uso de la fuerza, así como a los demás ordenamientos en la materia y, el cuarto prevé la coordinación de las tres Secretarías de Estado involucradas. Decisiones que evidentemente no invaden competencias de la actora, ni contradicen de alguna forma el Texto Constitucional, pues la forma en que se ejecutan o prevén o proveen en su exacta observancia las normas constitucionales y legales, así como en la manera en que se organiza la administración pública federal, le corresponde sin duda al Poder Ejecutivo.

Finalmente, el punto quinto del acuerdo reclamado sujeta a la fuerza armada permanente a la supervisión de su respectivo órgano interno de control, a las contralorías como los órganos encargados de supervisar a las instituciones castrenses. También coincido, que el acuerdo presidencial reclamado no vulnera el principio de división de poderes, en relación con el diverso de reserva de ley, en primer lugar porque no existe disposición constitucional que hubiese establecido que el Congreso de la Unión debía emitir alguna legislación previa para que la fuerza armada permanente pudiera participar en las tareas de seguridad. En segundo lugar, porque en todo caso, la Cámara de Diputados sería la que habría incurrido en una omisión legislativa de existir algún hipotético mandato constitucional que la obligara a emitir la supuesta ley para regular la participación castrense en el combate a la delincuencia, con las graves consecuencias que acarrearía tener que postergar indefinidamente el apoyo de las fuerzas armadas, en tanto, se necesita.

Por tanto, considero también, que es infundado que el acuerdo presidencial reclamado que el acuerdo carezca de la fundamentación a motivación debida o que desbordara el contenido del artículo quinto transitorio de la Reforma Constitucional del 26 de marzo del 2019, pues la autorización de la participación de la fuerza armada permanente, no la dio el titular del Ejecutivo, sino fue la propia Constitución y la motivación está contenida allí y en la parte considerativa del propio acuerdo reclamado, en el que se explicó que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son: salvaguardar la vida, las libertades, la integridad, el patrimonio de las personas y, en ese sentido, hoy estamos ante esto de contribuir a esta generación y preservar el orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado, por lo que resulta necesaria e indispensable la participación de las fuerzas armadas, para capacitar y profesionalizar en el marco de los derechos humanos y el uso proporcional de la fuerza, a la Guardia Nacional, que cuente con las herramientas necesarias para hacer frente a una delincuencia organizada que ha rebasado ya a la sociedad, que asecha a la sociedad en todo momento. La participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad de manera —como se ha señalado— reiteradamente: extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional que lo autoriza.

Por último, coincido en que el acuerdo impugnado no vulnera la idoneidad de la intervención de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública, pues si la Constitución ya autorizó dicha participación entre tanto se implemente adecuadamente la

Guardia Nacional, no cabe poner en duda si es o no idónea la medida, pues sería tanto como pretender desconocer lo que el Constituyente diseñó para proteger a la población de la delincuencia que ha crecido exponencialmente en nuestro país.

En consecuencia, mi voto es a favor de las consideraciones y el sentido del proyecto y solo me apartaría de los párrafos 333 a 338, porque se refiere a la rendición de cuentas de las tareas de Guardia Nacional, que considero son ajenas a la litis planteada. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. En tanto el proyecto que se nos presenta se elaboró y circuló, previo a las recientes reformas constitucionales de 18 de noviembre de este año, estimo también, que la presente controversia requeriría de una referencia hacia ese propio acuerdo, dado que hemos considerado, ya por jurisprudencia definida, que las normas tienen que analizarse no solo sobre la base de su fundamento, sino que cuando el régimen constitucional se modifica, este también debe ser considerado.

Sin perjuicio de lo anterior, quisiera adelantar mi postura en el sentido de que, con independencia de las modificaciones realizadas al citado régimen transitorio, existen razones por las cuales deberán invalidarse algunas disposiciones del Acuerdo Impugnado, en tanto otorgan a las Fuerzas Armadas permanentes, particularmente en materia de detenciones y aseguramiento de bienes relacionados

con la comisión de delitos, algunas facultades que desbordan el contenido del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019.

Lo anterior lo afirmo, pues tanto el precepto aludido —ya derogado— como el vigente, son expresos en señalar que la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública debe sujetarse, entre otras exigencias constitucionales y convencionales, a que ello se realice de manera subordinada y complementaria, como ha sido ampliamente tratado en las intervenciones que antecedieron.

El hecho de que la participación de las Fuerzas Armadas se encuentre subordinada y sea complementaria a las labores de las corporaciones civiles, implica, entre otras cuestiones, la prohibición de que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o, policía judicial o, ministerial, entiéndase, por ejemplo, los casos de la investigación del delito, los cateos o el cumplimiento de órdenes de aprehensión, por citar algunos ejemplos.

Contrario a ello, el artículo segundo del acuerdo impugnado precisa que, entre las funciones que realizarán las Fuerzas Armadas permanentes en auxilio de seguridad pública, se encuentran las previstas en las fracciones IX, X, XIII, XIV y XV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que establecen atribuciones en materia de “IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los

casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables; XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos; XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales; XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;” estas son algunas de las atribuciones que se desarrollan en este acuerdo y que se otorgan a las Fuerzas Armadas permanentes.

Si bien la Guardia Nacional cuenta con las referidas competencias —la Guardia Nacional—, lo cierto es que las Fuerzas Armadas no pueden ni deben estar directamente a cargo de tales funciones de procuración de justicia, pues, precisamente, encontrarse subordinadas a las autoridades civiles, implica, entre otras cosas, la prohibición de que sus labores puedan extenderse unilateralmente a las facultades propias de las instituciones de esa materia, incluyendo a la policía.

En ese sentido, debe recordarse que, en términos del artículo 21 constitucional, la investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en su ejercicio. Asimismo, en términos del precepto 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el ministerio público cuenta con la facultad de ordenar la

detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente.

En términos del precepto 132 del mismo código, se precisa que son obligaciones de la policía, realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber la persona detenida los derechos que ésta le otorga. En otras palabras, las detenciones ordinarias propias de la policía, encargadas de la investigación de delitos bajo el mando del ministerio público, si bien pueden apoyarse con las Fuerzas Armadas en tanto están atribuidas a la Guardia Nacional como autoridad civil, lo cierto es que, en forma alguna, pueden formar parte de las facultades directas con las que cuentan las Fuerzas Armadas en su participación en la seguridad pública habilitadas por este Decreto.

Una cosa es que las Fuerzas Armadas puedan llevar a cabo detenciones en casos de flagrancia —lo entiendo perfectamente bien—, pero otra muy distinta es que el Ejecutivo Federal mediante este acuerdo pretenda que estas Fuerzas puedan contar con facultades que corresponden a los cuerpos especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros también federal o común que, en el ámbito de sus respectivas competencias, actúan todos bajo el mando y la conducción del ministerio público para efectos de la investigación.

De tal suerte que, al otorgar mediante el Acuerdo Impugnado la facultad a las Fuerzas Armadas de realizar detenciones de personas, el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos, incluyendo, cateos e investigaciones, resulta contrario a

los preceptos 16 y 21 de la Constitución Federal, en relación a la redacción del artículo quinto transitorio de la reforma de 26 de marzo de 2019. Esto puede ser efectiva y fácilmente comprobado al darle lectura al artículo quinto transitorio, ahora reformado, que no solo no consideró disposición de igual naturaleza o equivalente, sino que expresamente indica en su tercer párrafo lo siguiente: “Las acciones que lleve a cabo la Fuerza Armada permanente en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades civiles de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades”. Este nuevo decreto me parece que, con todo tino, purga el vicio que estoy, en este caso, expresando a todos ustedes.

A partir de lo anterior y sin perjuicio de que estoy de acuerdo con el contenido genérico de este proyecto que debe, seguramente, acondicionarse a que ahora se ha definido que este acuerdo es una norma general y no un acto administrativo, en tanto a cada uno de ellos tiene un tratamiento distinto, por ejemplo, para la fundamentación y motivación, estoy conforme con sus disposiciones, estoy conforme con sus conclusiones, únicamente y exclusivamente, me separo de lo que hace al artículo 2°, en lo que hace referencia a las facciones IX, X, XIII, XIV y XV del artículo 9 de la Guardia Nacional, en tanto en ninguna de estas corresponde al auxilio en materia de seguridad pública como se habilitó al Presidente para solicitarlo en los casos en que las circunstancias lo justifiquen. Estas corresponden exclusivamente a la Guardia Nacional y al ministerio público. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. En principio, creo yo que es importante partir de la base de que lo único que se cuestiona en esta controversia constitucional es un acuerdo por parte del Ejecutivo Federal en el que pretende ejecutar una disposición contenida en un artículo transitorio de una reforma constitucional.

Este acuerdo, *per se*, no es el que autoriza al Ejecutivo Federal a hacer uso de las fuerzas armadas permanentes. El que tiene esa autorización es el artículo quinto transitorio de la Reforma de la Guardia Nacional.

En esa medida, yo veo complicado, en este caso, entrar al debate de si “es conforme o no a la Constitución la circunstancia de que se autorice al Ejecutivo Federal hacer uso de las fuerzas armadas”, porque, bueno, ese ha sido tema que ya se ha discutido en esta Suprema Corte hace varios años y, en su momento, se llegó a la determinación de que estaba justificado de manera excepcional, de manera temporal, de manera subsidiaria, en fin.

Por lo tanto, y otro aspecto importante, también es la perspectiva del medio de control de regularidad constitucional que estamos analizando, es una controversia constitucional en donde, en este caso, el Congreso de la Unión, perdón, la Cámara de Diputados acude a sostener que el acuerdo dictado por el Ejecutivo Federal invade el ámbito de sus atribuciones.

No estamos ante un análisis abierto de la constitucionalidad o no de ese acuerdo, sino desde la perspectiva de que “o se excede en sus facultades o, incluso, invade o invadiendo el ámbito de las

atribuciones del Poder Legislativo”. Y esa es la referencia, como bien lo hacía el Ministro Laynez, al primer agravio que se hace valer en esta controversia constitucional. El primer agravio es: “se afecta la división de poderes y hay una invasión al ámbito de atribuciones del Poder Legislativo”.

En este punto, yo no lo advierto; aclarando que no me pronuncio, ni adelanto criterio, respecto de la orden que está establecida en el transitorio constitucional, porque aquí lo único que se hace es tratar de dar ejecutividad a esa orden.

Por eso, yo siento complicado entrar al debate de “¿Si es adecuado o si es correcto o si es convencional la habilitación al Ejecutivo Federal para el uso de las fuerzas armadas?”. Pues eso lo tendríamos que ver cuando analicemos el artículo quinto transitorio, que no es el caso.

Aquí lo único que está recurrido, que está cuestionado, es el acuerdo del Ejecutivo. A mí, claro, se me hace complicado analizar el acuerdo desvinculándolo del transitorio que lo autoriza, pero no podemos atribuirle al acuerdo los vicios del transitorio sin que tengamos impugnado ese transitorio, según mi punto de vista. Incluso, también, es importante establecer que aquí el análisis debe ser sobre la base de “si hay invasión de competencias de un órgano al otro”. Yo no lo advierto, y conste que fui de los votaron de que, en este caso, estamos enfrente de una norma general. Y lo sigo pensando, creo que es general, es impersonal, es abstracto. El decreto, el acuerdo que dicta el Ejecutivo Federal tiene todas esas características, es una norma general, de tipo administrativo, es formalmente administrativo, pero materialmente legislativo.

Y, partiendo de esa base, creo yo, que el acuerdo que se dicta pues no invade el ámbito de competencias, en este caso, de la Cámara de Diputados. No lo invade, ¿Pues, por qué?, porque se ajusta a lo que se le está autorizando en el quinto transitorio. Ya se ha leído muchas veces, aquí, pero creo importante señalar que la base fundamental de la autorización es: el Ejecutivo Federal puede hacer uso de las fuerzas armadas permanentes mientras se estructura y se consolida la Guardia Nacional, que es un órgano que está previsto o una institución que está prevista para hacer las veces de una policía civil. Mientras se consolida este cuerpo de seguridad pública, de naturaleza civil en esencia, aunque con formación o capacitación de orden militar, pues tenemos en nuestro país una gran cantidad de problemas de seguridad pública que tienen que ser enfrentados y solucionados de la mejor manera posible.

Se han hecho muchos estudios y se ha publicado en muchos medios la circunstancia o las condiciones en las que se encuentran las policías municipales y estatales en nuestro país, y también nos hemos dado cuenta de que el fenómeno de la delincuencia organizada y de la inseguridad, pues ha rebasado con mucho la capacidad de respuesta de estos cuerpos policíacos. Partiendo de esa realidad, es que se motiva o se justifica la autorización al Ejecutivo para que haga uso de las fuerzas armadas, no para militarizar definitivamente y para siempre la seguridad pública, sino para cubrir un lapso en el que se pretende consolidar un cuerpo diferente de Guardia Civil para atender esas necesidades, y desde esa perspectiva, pues me parece que el acuerdo cumple el objetivo, está apegado al transitorio constitucional que no por ser transitorio deja de ser parte de la Constitución, es una disposición

constitucional; es decir, nuestro Constituyente Permanente, con todo conocimiento de causa establece en ese transitorio que mientras se consolida el cuerpo de policía civil al que está destinado, que es la Guardia, decía yo, de manera consciente autoriza al Ejecutivo Federal para hacer uso de las fuerzas armadas permanentes, me parece que es una decisión, sí, muy cuestionable; pero, insisto, no es materia de esta controversia constitucional.

Creo que no le podemos, no podríamos de alguna manera trasladar el estudio al Acuerdo del Ejecutivo Federal cuando la disposición está en un transitorio de la Constitución que no ha sido impugnado en este caso. Y yo sobre esta base y con estas acotaciones y limitaciones y sin pronunciarme sobre lo adecuado o no, sobre lo convencional o no que pueda resultar la autorización al Ejecutivo para el uso de las fuerzas armadas, creo que este acuerdo no resulta inconstitucional por invadir el ámbito de atribuciones de la Cámara de Diputados, que creo que es la litis concreta de este medio que estamos resolviendo, no le invade porque el Ejecutivo está actuando con una autorización expresa de una disposición constitucional, partiendo de esa base.

Ahora, el siguiente punto y ahí coincido con lo que decía también el Ministro Laynez, el tema de si está adecuadamente fundado o motivado el acuerdo, si cumple con los requisitos que se establecen en el transitorio que se refiere a lo extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario, pues creo que sí los atiende, a lo mejor hay alguna deficiencia en alguno de estos conceptos, pero francamente creo yo, que en una controversia constitucional no podríamos adentrarnos al análisis de si están

debidamente satisfechas todas estas limitaciones que se establecen en el transitorio, porque, insisto, estamos analizando el aspecto de si hay una invasión de competencias. En este acotado marco, como yo lo veo, me parece que, y desde luego, separándome de muchas consideraciones del proyecto desde su estudio introductorio en donde yo no comparto muchas de las afirmaciones que sí se hacen, que ahí se hacen, perdón y centrándome exclusivamente en el tema propio de la controversia, yo estaría por la constitucionalidad del acuerdo impugnado y, desde luego, anunciaría yo un voto concurrente para expresar y abundar todas estas circunstancias. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Ministro Pardo. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministro Presidente. Simplemente para precisiones.

Desde 1857 y hasta ahora, con la importante reforma en materia de la Guardia Nacional del 2019, el Órgano Constituyente y Reformador se han mantenido alineados en un punto: el rechazo de convertir el Estado mexicano en un Estado cuartel, lo cual, ha quedado plasmado en el artículo 129 constitucional. Es, de lo establecido en dicho artículo —y no de mi opinión personal— que derivo y cito textualmente la Constitución Federal: “En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.”; por eso, su participación en labores ajenas a dicha disciplina es estrictamente excepcional; además, nuestra Constitución y nuestros más

recientes precedentes son coincidentes con lo que la Corte Interamericana ha reiterado. El despliegue de las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad, esto obedece a que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y a los controles civiles. Es, y en apoyo a esta noción, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México del 2016 —citado en el proyecto— señaló que: la experiencia en nuestro país y en la región demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna, en general, viene acompañada de violencia y graves violaciones a los derechos humanos. Es, desde este entender y con los derechos humanos al centro, que me pronuncio por la invalidez del acuerdo impugnado. El Presidente de la República debe justificar la intervención de las fuerzas armadas de forma excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario a las circunstancias del caso. No es justificación suficiente citar al quinto transitorio o simplemente referir el deber del Estado de preservar la seguridad pública, debe de presentar una justificación específica, lo cual —como argumenté mi intervención anterior— no se hace.

Finalmente, reitero que este asunto, con independencia de lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en el caso y en el resto de las acciones en donde se analizará la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, reviste una importancia trascendental. Estudiamos ahora un acuerdo que dispone de las fuerzas armadas para labores civiles, para labores de seguridad pública durante los

próximos años y, con ello, pretende dotar de seguridad jurídica su actuar.

Como lo expresó el señor Ministro Luis María Aguilar Morales esto, por sí solo, es de una trascendencia inusitada y sobre todo una deuda histórica hacia el ámbito castrense y, en contrapartida, hacia todos y todas los mexicanos. Muchas gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Le voy a dar la palabra al Ministro Luis María Aguilar para una aclaración. Después, tendrá su intervención la señora Ministra Norma Piña, el Ministro Gutiérrez. Yo haré lo propio y, en ese momento, si hay alguna intervención posterior, me solicitan la palabra, por favor. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Muy brevemente, señor Presidente, se lo ofrezco. Primero, desde luego, que lo que yo opiné no es una cuestión personal, es decir, si me gusta o no me gusta que esté el Ejército en las calles, de ninguna manera, expresé con razones muy claras el porqué, para mí, no se cumplen jurisprudencias de motivación específica en este asunto; al contrario, dije que no es ajena ni ignoro la inseguridad que enfrenta México y que se ha hecho cada vez más aguda y compleja, a la mejor lo dije muy rápido y no me escucharon, y por otro lado, digo que debe seguir existiendo la necesidad del auxilio de las fuerzas públicas, pero ello, conforme a las normas y directrices constitucionales, desde luego que no estoy cuestionando para nada el artículo quinto constitucional, el transitorio, quinto constitucional, al contrario, con base en el quinto transitorio es que considero que no se satisfacen los principios de motivación que ahí se establecen

desde mi punto de vista y que lo expliqué, creo que con mayor amplitud, porque ese fue el centro de mi intervención, no porque a mí me parezca o no me parezca que esté fundado o motivado sino porque di una explicación al respecto.

Por otro lado, yo no creo que haya una invasión de competencias, también lo dije al principio, en general yo estoy de acuerdo con el proyecto en ello y me centré en la cuestión de la motivación.

De tal manera que nada más para que quede claro esto, yo no estoy ni en contra de la intervención del Ejército cuando sea necesario en las tareas de seguridad ni, digamos, cuestiono el quinto transitorio y, por último, no lo hago desde una preferencia personal, sino desde un análisis jurídico constitucional. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Luis María Aguilar. Señora Ministra Norma Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí, gracias, señor Ministro Presidente. Mi postura es muy parecida a la del Ministro Pardo. Estamos frente a una controversia constitucional. Ahora, este asunto es de gran importancia para nuestro país, es un hecho notorio que vivimos una grave crisis de seguridad pública y que desde hace tiempo se ha venido usando a las Fuerzas Armadas para apoyar a las policías civiles a afrontarla, sin que se les haya provisto de elementos jurídicos claros que sustenten su actuación.

Para tener esta problemática, el Constituyente Permanente reformó la Constitución en marzo de dos mil diecinueve, para reiterar que la seguridad pública es una función civil a cargo de la policía, entre

otras, de la Guardia Nacional, función que no corresponde a las Fuerzas Armadas, cuya misión constitucional es la defensa nacional frente a amenazas externas o internas; sin embargo, el propio Constituyente, reconociendo la gravedad de la crisis de seguridad pública que vivimos, estableció un marco jurídico temporal que es el artículo quinto transitorio del Decreto de Reforma, en el que introduce una excepción provisional al régimen constitucional de las fuerzas armadas, habilitando al Presidente de la República, durante un período de cinco años, para usarlas en labores de seguridad pública, cuando ello sea necesario para permitir la consolidación institucional de la Guardia Nacional, siempre y cuando ello sea de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El acto impugnado en esta controversia es el acuerdo emitido por el Presidente de la República, en el que hace uso de esa habilitación constitucional y ordena a las Fuerzas Armadas a auxiliar a la Guardia Nacional en determinadas funciones de seguridad pública, previstas en la ley y respetando los derechos humanos y la normatividad vigente. Destacadamente, la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza y también, en el mismo sentido, se da instrucciones a los secretarios del Ramo de Seguridad, Defensa y Marina para coordinarse al respecto.

A juicio de la Cámara de Diputados, actor en esta controversia, ese acuerdo es inconstitucional por tres razones fundamentales: primero, porque invade la competencia legislativa del Congreso de la Unión para regular mediante la ley el uso de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública, lo que —aduce— implica una afectación o ignora el principio de reserva de ley —así lo dice el

actora— convencional y constitucionalmente establecido; segundo, porque el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública en los términos del acuerdo impugnado, representa una restricción a los derechos humanos que no satisface las exigencias convencionales; tercero, porque el acuerdo impugnado no satisface los requisitos materiales previstos en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional para el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, que sea, esto es que sea de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

En el proyecto se dan respuesta a estos tres planteamientos, pues bien, yo voy a votar a favor del sentido del proyecto, pero en contra de consideraciones, fundamentalmente porque estimo que solo el primer concepto de invalidez es susceptible de análisis en esta controversia constitucional, no así los otros dos que se refieren a violaciones sustantivas de legalidad y, en este sentido, comparto el análisis que propone el proyecto respecto del primer concepto de invalidez.

A mi juicio, en la controversia constitucional solo son susceptibles de análisis violaciones a la esfera de competencias y garantías institucionales de los órganos originarios del Estado directamente establecidas en la Constitución, así como desde la reciente reforma constitucional a derechos humanos estrechamente vinculadas con la competencia, es decir, con el planteamiento de invasión de competencias.

En el caso, considero que solo el primer concepto de invalidez planteó un genuino argumento de transgresión a una esfera

competencial tutelada por la Constitución, es decir, que el acuerdo impugnado usurpa la competencia legislativa del Congreso de la Unión para regular el uso de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública. Los otros dos conceptos de invalidez en los que se plantean cuestiones de invalidez, argumentos en relación a cuestiones sustantivas del acuerdo, a mi juicio, no pueden ser materia de una controversia constitucional tal y como está diseñado, precisamente, este medio de impugnación y, por lo tanto, yo votaré por la ineficacia.

Coincido con la propuesta del proyecto respecto de lo infundado de la transgresión a las competencias legislativas del Congreso de la Unión, porque el acuerdo impugnado no es —para mí y lo sigo sosteniendo—, no es un acto materialmente legislativo, sino una orden del Ejecutivo tendente a la aplicación de la ley en esfera administrativa. En este caso, se trata del ejercicio de la habilitación constitucional de usar las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública mientras se desarrolla la Guardia Nacional dentro del plazo de cinco años.

Por lo tanto, al no tratarse de un acto legislativo que regule el uso de la fuerza sino de un acto ejecutivo de uso directo de la misma, para mí es claro que no se vulnera la competencia constitucional del Congreso para regular el uso de la fuerza en general. Y que, además, ya ejercitó el propio Congreso al emitir la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza.

Esta conclusión, desde mi punto de vista y de manera muy respetuosa, es suficiente para declarar infundada la controversia constitucional sin que sea posible ni necesario jurídicamente

examinar los méritos sustantivos del acuerdo impugnado, por tratarse de aspectos ajenos a la materia susceptible de análisis en este medio de control constitucional.

Y, en este sentido, también como lo destacó el Ministro Pardo, sin pronunciarme a favor o en contra, estimo que no es materia de análisis —estos— los otros dos conceptos que se examinan en el proyecto.

En cuanto al marco constitucional y de excepcionalidad sobre la intervención de las Fuerzas Armadas, no lo comparto, en principio, porque no estoy de acuerdo en la interpretación del artículo 129 constitucional, efectuada por una integración previa de esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 1/1996. En el proyecto se reseña la interpretación del artículo 129 constitucional que ha hecho esta Suprema Corte en esa acción, en la que, en esencia, se interpretó el artículo 129 que establece que: en tiempos de paz, los militares no pueden dedicarse sino a labores que tengan exacta conexión con la disciplina militar, pero que ello —así dijo la Corte en ese momento— no es un obstáculo para que excepcionalmente participen en labores de seguridad pública, a solicitud de las autoridades civiles y bajo su mando, si esas situaciones de inseguridad pública son graves y se requiere a los militares para atenderlas con mayor eficacia y evitar que se agraven.

También se citan dos precedentes de Corte Interamericana en que se ha condenado a México, el “Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México” y el “Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México”, en los que la Corte Interamericana sostuvo básicamente que

aunque las Fuerzas Armadas no tienen la función de atender la seguridad pública si, ante la gravedad de la inseguridad pública del Estado, estas las usa, entonces, debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia externa.

Yo, con todo respeto, no comparto esta interpretación del artículo 129 constitucional, pues considero que no solo es contraria a su tenor literal, sino también a su interpretación histórica y a una lectura sistemática de la propia Constitución, de la que advierto que las funciones de seguridad pública son de la competencia exclusiva de las autoridades civiles y que a las Fuerzas Armadas les corresponde una tarea claramente distinta: la seguridad nacional tanto frente a amenazas internas como externas. Esta función constitucional de las Fuerzas Armadas es, precisamente, la defensa nacional exterior e interior, y la defensa nacional tiene como objetivo salvaguardar la existencia e integridad del Estado y de las instituciones democráticas.

Por su parte, la seguridad pública, en términos del artículo 21 constitucional, está encomendada exclusivamente a las instituciones civiles y tiene como función la tutela de los bienes de las personas y el orden público. En este sentido, considero fundamental optar por un entendimiento estricto y diferenciado de la seguridad nacional y de la seguridad pública, pues se trata de bienes constitucionales perfectamente diferenciados; mientras la seguridad pública tiene como objeto de tutela la existencia e integridad del Estado mismo y de sus instituciones democráticas, la seguridad pública tiene como objeto de tutela los bienes de las personas, como la vida, la integridad o la propiedad.

Este entendimiento estricto y diferenciado de esos objetivos no implica que puede haber casos de penumbra, es decir, casos en que sea difícil calificar si se trata de una amenaza de seguridad pública o de seguridad nacional interior, tampoco implica desconocer, por supuesto, que un problema ordinario de seguridad pública, eventualmente, pueda cobrar tal magnitud que escale a una situación de seguridad nacional interior; sin embargo, esto solo refuerza —en mi opinión— la posibilidad de distinguir con claridad, en la generalidad de los casos, entre las cuestiones de seguridad nacional: interior o exterior y la seguridad pública.

A mi juicio, el régimen constitucional de las Fuerzas Armadas por razones históricas es muy claro y restrictivo, como se cita en la propia acción 1/96; el artículo 129 constitucional originalmente introducida en la Constitución de 1857, como lo refirió el Ministro Juan Luis, se concibió como una solución tajante para apartar a las fuerzas armadas de la vida y del gobierno civil de la república y concentrarlas en las funciones estrictamente conectadas con la disciplina militar; sin embargo, por todas estas razones, el 129 constitucional, las fuerzas armadas no están facultadas constitucionalmente para participar en tareas de seguridad pública, la única excepción es el propio artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de marzo de 2019 que habilita temporalmente al Ejecutivo a usar para tareas distintas de las que tienen encomendadas por la Constitución, es decir, para labores de seguridad pública de manera excepcional y temporal mientras se consolida la Guardia Nacional como institución policial civil a cargo de la seguridad pública.

En este sentido, y por las razones que he dado, no comparto ni el marco teórico ni regulación al que se refiere el proyecto, ni cómo se da contestación a los dos conceptos de invalidez que considero no son propios de una controversia constitucional y, por lo tanto, votaré con el sentido, con un voto concurrente y en contra de consideraciones. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señora Ministra Piña. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Muchas gracias, Ministro Presidente. Bueno, mucho de mi posicionamiento personal coincide con lo ya expresado por el Ministro Pardo y la Ministra Piña, lo único —desde mi punto de vista— que señala el acuerdo, que es el acto reclamado en este asunto, son las condiciones de activación del ejército en tareas de fuerza pública que son excepcionales y proviene de una facultad otorgada expresamente por el Poder Reformador Constitucional.

Hemos hablado mucho aquí del artículo quinto transitorio, pero me gustaría leer una parte del quinto transitorio para que se demuestre la fuerza de su lenguaje, el artículo quinto transitorio expresamente dice: “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV

del artículo 76.” Es más, el artículo quinto transitorio inclusive está estableciendo un control por parte del Poder Legislativo, del poder democrático, sobre el uso del Ejecutivo de esta facultad extraordinaria establecida, no en un acuerdo administrativo en la Constitución.

Ahora bien, creo que hay que distinguir, como bien lo dijo el Ministro Pardo, entre los diferentes cuerpos normativos, el decreto —como ya lo mencioné— establece las condiciones para activar al ejército, y lo que regula las condiciones del ejercicio de estas facultades es la Ley Nacional del Uso de la Fuerza y es la Guardia Nacional, y simplemente quiero concluir con una observación, nada en el decreto impide que el Legislativo ejerza sus funciones sobre esta materia, el hecho de que el Legislativo no lo ha hecho hasta ese momento, no creo que deviene en una inconstitucionalidad o en una violación a la esfera de competencia del propio Poder Legislativo. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Yo podría quedarme con la intervención del Ministro Pardo; sin embargo, dada la trascendencia de este asunto, voy a ampliar mi punto de vista sobre la materia que estamos analizando.

En primer lugar, quiero felicitar a la señora Ministra Margarita Ríos Farjat porque me parece que ha presentado un proyecto muy claro en un asunto que no solamente es técnicamente complicado, sino en el cual hay políticamente posturas encontradas y hablar con un lenguaje técnico constitucional apartándonos del ruido que pueda haber fuera de esta Sala, me parece que siempre es muy importante.

Antes de fijar mi postura quisiera hacer una aclaración sobre la materia de lo que se discute y de lo que no se discute en este asunto. El caso no consiste en determinar si deben o no utilizarse las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública ni sobre cómo debe enfrentarse al crimen organizado, lo único que nos toca resolver es si el Ejecutivo Federal ejerció correctamente la facultad de disposición sobre las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública que le otorgó el poder reformador de la Constitución en el artículo quinto transitorio del Decreto de reformas de marzo de dos mil diecinueve.

En otras palabras, no nos corresponde como Tribunal Pleno valorar o enjuiciar la política pública en materia de seguridad, sino simplemente verificar si el acuerdo cumple con los lineamientos constitucionales previstos por la disposición transitoria.

Quiero comenzar por precisar de manera breve el contexto en que dicho acuerdo fue expedido. Como es sabido, la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública en nuestro país es y ha sido uno de los temas más complejos y delicados de nuestra realidad nacional. Desde hace ya varias décadas, ante la creciente inseguridad y expansión del crimen organizado aunado a la falta de cuerpos policiales, civiles, robustos, capacitados y honestos, el gobierno mexicano ha venido recurriendo a las fuerzas armadas a fin de garantizar la seguridad pública de las y los mexicanos, durante mucho tiempo; sin embargo, esto se hizo sin un marco constitucional, legal y claro que legitimara y regulara la participación de la fuerza militar en labores de seguridad.

Como es sabido, tal ausencia de regulación generó una grave situación de inseguridad e incertidumbre entre la ciudadanía y las propias fuerzas armadas. Además, no podemos negar que se propiciaron diversos abusos y arbitrariedades, y que no pocas ocasiones se tradujeron, incluso, en graves violaciones a derechos humanos, por eso las fuerzas armadas durante mucho tiempo insistieron en que los órganos, los poderes civiles del Estado Mexicano otorgaran un marco constitucional y legal en el cual fundamentaran su actuación.

Si bien hubo algunos intentos de regulación en leyes secundarias, estos fracasaron, por ejemplo, la Ley de Seguridad Interior, publicada en dos mil diecisiete, fue declarada inconstitucional por esta Suprema Corte, entre otras razones, precisamente, ante la falta de un fundamento constitucional expreso que lo permitiera y, además, porque quería hacerse pasar por seguridad interior lo que era seguridad pública.

Ante dicho contexto, en dos mil diecinueve el poder revisor de la Constitución llevó a cabo una importante reforma constitucional en la que, además de crear una nueva corporación policial de carácter civil, la Guardia Nacional, por primera vez, se reguló de forma expresa a nivel constitucional el ámbito de participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública.

Esto último, como ya sea dicho aquí muchas veces, se plasmó en el artículo quinto transitorio del Decreto de reformas, que en lo que nos importa dice textualmente: “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación

territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” —termino la cita—. Dicha reforma tuvo dos objetivos fundamentales, por una lado, dotar al Ejército, Marina y Fuerza Aérea de un marco constitucional claro que legitimara y regulara su intervención en materia de seguridad pública o ciudadana y, por otro lado, lograr el paulatino regreso de las fuerzas armadas permanentes a sus tareas cotidianas y regulares; en otras palabras, la reforma Constitucional en materia de Seguridad y Guardia Nacional, debe interpretarse como una hoja de ruta para la salida de las fuerzas armadas de las labores en auxilio a la seguridad pública que hasta hoy han venido realizado.

Es este el punto de partida del cual debemos efectuar el análisis del presente caso, reitero, no se está discutiendo aquí la permanencia de las fuerzas armadas en labores civiles, sino al camino para su salida. Dicho en otros términos, no estamos frente a un caso sobre militarización, estamos frente a un caso que exige verificar si el Ejecutivo ha cumplido con la ruta que el propio Constituyente ha trazado a fin de terminar con la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública o ciudadana. Dicho esto, es importante destacar —y, así lo dije desde que discutimos la Ley de Seguridad Interior— que ni a nivel constitucional ni a nivel convencional, incluso, antes de la reforma de 2019, se prevé un rechazo o prohibición absoluta a la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública.

Lo que resulta incompatible con nuestro régimen convencional y constitucional es el uso generalizado, arbitrario y desmedido de la

fuerza militar en tareas civiles, —como señalé desde aquella ocasión— de una interpretación del texto constitucional previo, incluso a 2019, es posible concluir que este autoriza la colaboración de las fuerzas armadas, siempre y cuando sea a solicitud de la autoridad civil de forma excepcional y temporal. Esto último, también ha sido señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México”, en dicho asunto el Tribunal Interamericano explicó que si bien, por regla general, el orden público interno, la seguridad ciudadana deben estar reservados a cuerpos civiles, excepcionalmente es posible dar participación a las fuerzas armadas, siempre y cuando esta sea: primero, extraordinaria, segundo: subordinada y complementaria, tercero: regulada, y cuarta: fiscalizada.

Así es que este es, precisamente, el cumplimiento de los estándares que debemos verificar del presente caso, estándares que, por cierto, señala expresamente el artículo transitorio. Coincido con el sentido de la propuesta, esto es, con la validez del acuerdo impugnado, pues considero que este no viola el principio de reserva de ley, ni supone una injerencia arbitraria en las atribuciones del Congreso de la Unión.

Además, me parece que el mismo se ajusta cabalmente a los estándares materiales establecidos en la reforma constitucional de 2019 y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en relación con la participación excepcional y extraordinaria de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Me explico, por lo que hace al principio de reserva de ley y división de poderes, coincido con la propuesta en que los accionantes parten de una premisa equivocada. El artículo Quinto Transitorio no prevé una reserva de

ley a favor del Congreso para legislar sobre la disposición de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad, nada en su texto ni en el procedimiento legislativo sugiere que el Congreso haya supeditado la facultad del Ejecutivo a la expedición de una ley que desarrollara los principios que se contienen en el Transitorio, además, de la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir las leyes de la Guardia Nacional, el uso de la fuerza, del registro de detenciones y del sistema general de seguridad pública, tampoco se deriva que la disposición de la fuerza armada permanente requiera una ley en sentido formal. Por tanto, al no estar condicionada a la existencia de una ley previa, es evidente que, contrario a lo que se sostiene por los accionantes, la disposición de la fuerza armada permanente puede realizarse de manera directa por el Ejecutivo Federal, siempre y cuando se realice en los términos delimitados por el Transitorio.

Esto también evidencia, que no existe ningún tipo de subordinación, dependencia o intromisión en la esfera del Legislativo, pues como ya he dicho, se trata de un acto que por disposición constitucional válidamente puede llevar a cabo el Ejecutivo Federal de forma directa y que, además, no impide que si así lo decide, el Congreso de la Unión, emita una ley.

Por lo demás, si lo que la demandante plantea es que, a la disposición de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, conforme a los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se requiere una ley en sentido formal y material, habría que decir que este estándar se satisface precisamente en términos del artículo quinto transitorio, de la reforma constitucional de 2019, se trata no solo de una

habilitación constitucional, sino de una habilitación de rango constitucional.

Por otra parte, en cuanto a la alegada violación al deber de fundamentación y motivación, si bien el proyecto no se ocupa frontalmente de este aspecto, a diferencia de lo que sostienen los accionantes, me parece que no estamos en caso de una motivación reforzada, sino ordinaria, toda vez que las razones que justifican disponer de las Fuerzas Armadas provienen de la propia Constitución, no es el decreto el que se autohabilita, para disponer de las Fuerzas Armadas, esto está en la Constitución, no requiere el decreto mayor motivación para justificarse, en su caso, suponiendo sin conceder que se requiriera una motivación reforzada, esto debió haberse hecho en el proceso de reforma constitucional.

El acuerdo simplemente se limita a materializar la instrucción, circunscribe la temporalidad y las materias en las cuales podrá existir colaboración, instruye a las Secretarías a coordinarse y reitera que la participación de las Fuerzas Armadas deberá observar en todo momento el pleno derecho a los, el pleno respeto a los derechos humanos.

Coincido con la propuesta en que el Acuerdo Impugnado cumple con un estándar de fundamentación y motivación. Primero, porque se funda en una norma constitucional, que expresamente concede esta facultad al Ejecutivo Federal, y segundo, porque a juicio del poder constituyente existen circunstancias de hecho, que justifican la aplicación de dicha norma, como es la grave situación en materia de seguridad que vive nuestro país, la cual, por cierto, fue

reconocida por esta misma Suprema Corte al discutir la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas relativa a la Ley de Seguridad Interior.

Por último, me parece que el acuerdo cumple también con los criterios materiales, que constitucional y convencionalmente limitan la participación de las Fuerzas Armadas, en materia de seguridad pública. Es importante destacar que el cumplimiento de los estándares convencionales sobre la participación de las Fuerzas Armadas viene satisfecho desde la misma Constitución.

El artículo transitorio es muy claro, pues limita la disposición de Fuerzas Armadas a un plazo perentorio y condiciona su participación a que sea extraordinaria, regulada, subordinada y complementaria, así como fiscalizada, en plena congruencia con lo que ha dispuesto la Corte Interamericana, en casos contra el Estado Mexicano.

Pero, además, como lo señala bien el proyecto, tales estándares también han sido debidamente observados en el Acuerdo Impugnado, por lo que puede afirmarse, por lo que no puede afirmarse que el Ejecutivo haya desbordado sus facultades constitucionales, me explico. Primer elemento, que sea extraordinaria, esto ha sido definido por el Tribunal Interamericano en el sentido de que toda intervención debe encontrarse justificada y resultar excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario, a las circunstancias del caso.

Si bien la Corte Interamericana no ha desarrollado lineamientos específicos para determinar en qué supuestos la participación de

las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público interno y la seguridad, cumple con el requisito de ser extraordinaria, estimo que el Acuerdo Impugnado establece un marco que otorga excepcionalidad y temporalidad a la actuación militar, en materia de seguridad pública.

En primer lugar, dicho acto deriva directamente de una habilitación constitucional, que autoriza expresamente al Presidente de la República a disponer de la Fuerza Armada permanente, en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. El acuerdo aquí analizado implica la materialización de dicha facultad y, del análisis de su contenido, es posible corroborar que se encuentra sujeta a diversos límites acordes a las circunstancias por las que atraviesa el país y que la dotan de un carácter extraordinario.

En primer lugar, se trata de una colaboración que tiene un objeto específico: participar en labores de seguridad pública mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. En segundo lugar, está delimitada a un plazo fijo y, finalmente, está delimitada a funciones específicas consistentes en la prevención del delito, protección ciudadana y detención de personas, excluyendo otro tipo de funciones como aquellas relacionadas con la investigación de delitos. En definitiva, como correctamente lo sostiene el proyecto, el acuerdo no busca generar una permanencia inamovible de las Fuerzas Armadas, sino, más bien, temporal y delimitada a las funciones que expresamente

determinó el Presidente de la República a partir de la habilitación constitucional.

La segunda característica es que esté regulada. La Constitución no define dicho elemento; sin embargo, la sentencia de la Corte Interamericana en el “Caso Alvarado” de ésta es posible desprender que ello se refiere a que tal participación debe realizarse siempre mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.

Como lo señala el proyecto, el Acuerdo Impugnado cumple con dicho requisito, toda vez que, por un lado, en su artículo 2°, se especifica las labores de seguridad previstas en el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional en las que se podrá participar, las cuales, de su revisión exhaustiva, se desprende que limita aspectos relacionados con la prevención del delito, la protección ciudadana y la detención de personas.

No hay duda que el acuerdo cumple con el requisito que la participación de las Fuerzas Armadas esté regulada. El artículo 3° lo dice claramente, después de establecer que se tienen que respetar los derechos humanos, dice que observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia. No hay que perder de vista que es, precisamente, esta Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, en donde están regulados, conforme al principio de legalidad, los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad del uso de la fuerza a que hace referencia la Corte Interamericana en el “Caso Alvarado”.

Dicha ley establece la obligación de todas aquellas personas que participen en tareas de seguridad reciban capacitación sobre derechos humanos, no discriminación, uso de la fuerza, adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico, uso de armas no letales, entre muchas cosas, incluyendo el uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza como lo establece su artículo 41, incluso, se prevé la obligación de establecer como parte de los programas de capacitación, cursos de evaluación sobre el uso de la fuerza.

Subordinada y complementaria. Por subordinación, debemos entender que los elementos castrenses actuarán bajo el mando y dirección de la autoridad civil, mientras que la complementariedad implica que la funciones de las Fuerzas Armadas sean efectuadas no en forma exclusiva, sino con la finalidad de suplir las deficiencias en alguna función ya desarrollada por las autoridades civiles de seguridad pública.

Tal interpretación es congruente con lo señalado por la Corte Interamericana en el multicitado “Caso Alvarado Espinoza”, donde señaló que, cuando excepcionalmente intervengan las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, su participación debe ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. El acuerdo observa adecuadamente estos elementos, toda vez que el artículo 4° establece una instrucción al secretario o secretaria de seguridad y protección ciudadana para coordinarse con los Secretarios de Defensa Nacional y de Marina,

a fin de definir la forma en que las actividades de la fuerza armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

Es importante precisar, que la coordinación debe entenderse en el sentido de que corresponde al secretario o secretaria orquestar las acciones correspondientes y a las fuerzas armadas ceñirse a ello, no en el sentido federalista de la coordinación.

Dicha instrucción, debe entenderse en el sentido que el acuerdo no faculta a las fuerzas armadas para actuar *motu proprio* o al margen de la autoridad civil, sino siempre bajo la coordinación que realiza el Secretario o Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, con lo cual se cumple el requisito de subordinación.

Su función del artículo 4 es claro, que no debe ser principal o directa, siempre complementaria a la función que realiza la Guardia Nacional.

Me parece, entonces, que el acuerdo es claro también al establecer que las fuerzas armadas realizarán tareas de seguridad que se les asignen, no las que ellas determinen. Y aquí es donde está el principio de subordinación, artículo 4° del Decreto, establece claramente: “Las fuerzas armadas realizarán las tareas que se les asignen”.

También, aunque el proyecto no abunda en este punto, me parece que el artículo 2° cumple lo fallado por el “Caso Alvarado”, pues de la revisión de las fracciones de la Ley de la Guardia Nacional que se citan; éstas se refieren exclusivamente, como he venido diciendo, a prevención del delito, protección ciudadana y detención

de personas; se excluye lo que se refiere a la investigación del delito y a la procuración de justicia.

También la fiscalización se respeta, cuyos órganos civiles a los cuales les asignan esta función, son órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces, que están bajo la esfera del Ejecutivo Federal, toda vez que son nombrados por el Secretario de la Función Pública y estos funcionarios, de cualquier manera, estarían siempre dentro de la competencia del Ejecutivo Federal.

También hay una serie de controles *a posteriori*, sobre los cuales ya no me voy a extender. Y coincido también con el proyecto, en que el acuerdo no tiene vicios formales y materiales que se demandan. Y, consecuentemente, estoy a favor del proyecto en cuanto reconoce la validez de este decreto.

Quiero insistir en que el hecho de que esta Suprema Corte valide la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, hasta en tanto otras instituciones de carácter civil, como la Guardia Nacional concluyen su integración y adiestramiento, de ninguna manera significa que este Tribunal esté autorizando la militarización de la seguridad pública. Tanto la Constitución, con posterioridad a la reforma de 19, como el acuerdo, son muy claros: “la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad ciudadana, además de ser temporal, debe ser extraordinaria, suplementaria, subordinada”.

En ningún caso, nuestro marco constitucional y legal, y menos aún esta Suprema Corte, reconocen una participación ilimitada, total, directa, ni expansiva, en funciones que, en principio y por regla

general, corresponden a las autoridades civiles. La determinación de esta decisión la tomó el Poder Constituyente en el artículo quinto transitorio de la Reforma Constitucional de 2019.

Como ya se ha dicho aquí, México enfrenta una situación excepcional de inseguridad con un crimen organizado, con una capacidad bélica y de violencia sin precedentes en la historia de nuestro país. Y esto es lo que el Poder Revisor de la Constitución valoró y, con base en estos lineamientos, justificó que sus máximos cuerpos de seguridad nacional intervengan, por ahora y de manera limitada, en su recuperación.

Se podrá compartir o no esta decisión del Poder Constituyente, pero lo que está cierto es que nuestra Constitución marca una ruta para fortalecer a la Guardia Nacional y, mientras tanto, que las fuerzas armadas puedan apoyar en labores de seguridad y regresar a sus labores originarias en el menor tiempo posible y en el plazo que la Constitución marca. Por estas razones, yo estoy a favor del proyecto. Señora Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. Agradezco a mis colegas Ministras y Ministros por su inteligente lectura a este proyecto, especialmente agradezco también las felicitaciones de la Ministra Esquivel y del Ministro Zaldívar sobre el trabajo realizado en la ponencia, aunque en general, todos tuvieron algún comentario positivo o constructivo del proyecto. En todas las intervenciones encontré sugerencias muy valiosas que retomaré con calma para robustecer el resultado final a la luz de la versión estenográfica de esta interesantísima discusión. Sobre la consideración del Ministro Laynez de la visión contextual del

régimen transitorio, me parece una sugerencia muy pertinente que comparto en lo personal y que incorporaré en el engrose.

Sobre la puntualización que señala mi muy apreciado Ministro Luis María sobre que en mi intervención anterior mencioné preferencias personales, quiero aclarar que no me refería a nadie en lo particular, sino al contexto general mediático que circunda nuestra discusión de cara a la sociedad. Es claro que siendo una democracia existe una narrativa pública que está pendiente de nuestra discusión; a esa narrativa me referí, porque en ocasiones a veces se generaliza de manera confusa en la arena democrática, como dice el Ministro Presidente, se podrá compartir o no la discusión que dio origen al acuerdo. Todo mi afecto siempre a él —al Ministro Presidente—, al Ministro Luis María, a todos mis colegas. Por otra parte, sobre lo observado por el Ministro Pérez Dayán en el proyecto... en el párrafo 79 del proyecto y subsecuentes, se hace una importante acotación porque señala que el análisis del acuerdo se realiza bajo la vigencia de la reforma constitucional del 26 de marzo de 2019, por lo que el estudio emprendido no prejuzga ni podría hacerlo respecto de la primera reforma constitucional recientemente aprobada.

Si bien, el quinto transitorio sufrió algunos cambios, esto no vacía de contenido del acuerdo de que él deriva; en todo caso, sí, en todo caso si respecto a esas reformas se emite un nuevo acuerdo, pues eso ya sería otra cosa, pero por lo pronto, este acuerdo no queda sin efectos —como ya se estuvo discutiendo en la sesión—; sin embargo, me parece una observación interesante e importante, fundamental de aclarar en el proyecto; por supuesto, revisaremos el estado de la reforma y del procedimiento legislativo al momento

en que esté listo el engrose. Sobre otra cuestión que mencionó, tenemos que la base de la intervención militar no es para desestabilizar el orden constitucional diseñado en materia de detenciones o de prevención del delito, sino que en realidad corresponde a una labor cotidiana en materia de seguridad pública. Así, la autoridad militar realiza una función equivalente a las autoridades civiles en tareas autorizadas dentro de la Ley para la Guardia Nacional, respecto de la cual la actividad operativa y de prevención de delitos que resulta la mayor relevancia en esta forma de intervención, se desarrolla dentro del marco establecido en los artículos 16 y 21 de la Constitución, si faltara de robustecer o resaltar esto en el engrose, con todo gusto lo realizaré. Por esta misma razón, las detenciones que se realicen por elementos militares vinculadas con la comisión de delitos se deben entender efectuadas por autoridades habilitadas dentro del ámbito civil, lo cual justifica la validez de todos los actos desarrollados en ese sentido, a partir de la operatividad del acuerdo impugnado, conforme a las reglas establecidas, entre otros, por el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuerpo normativo que no pierde vigencia ni ámbito de aplicación.

Sobre lo que señala el Ministro Pardo de norma general o de acto, este punto si bien se votó ya por mayoría, reiteraría que el acuerdo es un instrumento normativo *sui generis* en este aspecto. Se propuso en el proyecto como un acto, como una primera propuesta, porque se trata de una orden sobre varios destinatarios específicos como la Fuerza Armada, las Secretarías involucradas, que entraña una orden concreta a estos destinatarios específicos que implica realizar pues una serie de actos. En su momento, también vislumbrábamos el tratamiento de norma general, porque

encontramos elementos que le podían dar este cariz, como las funciones que pueden realizar las fuerzas armadas, la fiscalización abstracta y genérica del acuerdo, no es evidente el carácter de norma general ni no es definitivamente de acto, pero reitero que orientaré el proyecto o en el engrose —en este punto— a lo que la mayoría de Pleno ya determinó, y es que se trata de una norma general.

Sobre las reflexiones que nos comparte el Ministro González Alcántara, las encuentro genuinamente muy interesantes y siempre necesarias; como ya señalé en el debate democrático, de hacia dónde debería ir nuestro país en el tema de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública; sin embargo, al respecto yo reiteraría que me reservaría mi preferencia personal y me ciño a la litis efectivamente planteada tratándose de una controversia constitucional como se ha referido aquí.

En términos generales, coincido en varios puntos con lo señalado por la Ministra Piña, especialmente respecto al precedente de 1996 citado y, en general, sobre diversos conceptos de invalidez. De hecho, así de acotada era la propuesta que se presentó originalmente en la Primera Sala, pero opté por ser deferente con las sugerencias que ahí recibí y presentar aquí una propuesta más amplia; entonces, yo haría un voto concurrente sobre mi opinión de la decisión del precedente de 1996. Y, finalmente, agradezco mucho, y con mucho aprecio, a mis compañeros y compañeras, pues ha sido un asunto complejo, muy interesante, pero también muy polémico y mediático. Todas las intervenciones son sumamente valiosas y otorgarán gran claridad al engrose. Muchas gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del sentido del proyecto, me aparto de consideraciones y anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En contra, por la invalidez del acuerdo, con un voto particular.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto, aportándome de los párrafos que mencioné.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ AHLF: Con el proyecto, aportándome de los párrafos que mencioné y anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra, por la invalidez del acuerdo combatido.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, separándome de consideraciones y, por consideraciones adicionales, anuncio un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto, separándome de consideraciones y con un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto. Un voto concurrente en la parte del marco constitucional.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estoy por que se declare la invalidez de la remisión que hace el artículo segundo del acuerdo combatido a las fracciones IX, X, XIII y XV del artículo 9 de la Ley

de la Guardia Nacional, al afectar, indebidamente, la competencia de esta última, por encima de los términos autorizados en el quinto transitorio de la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019. En todo lo restante, con el sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:

Con el proyecto. Me reservo un voto concurrente una vez que vea el engrose.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existen ocho votos a favor del sentido de la propuesta; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de consideraciones, con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Esquivel Mossa, en contra de los párrafos precisados; la señora Ministra Ortiz Ahlf, en contra de párrafos precisados, con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo, en contra de consideraciones, con adicionales y anuncia voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones, con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Laynez Potisek, con anuncio de voto concurrente en cuanto al marco constitucional, y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con reserva de voto concurrente. Vota en contra y por la invalidez completa el decreto impugnado el señor Ministro González Alcántara Carrancá y el señor Ministro Aguilar Morales, y, por la invalidez parcial en los términos precisados, el señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS EL PROYECTO.

Someto en votación económica, a su consideración, los puntos resolutivos **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS. Y DE ESTA FORMA QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.

Señoras y señores Ministros, voy a proceder a levantar la sesión. Las convoco y los convoco a nuestra próxima sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el jueves, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:40 HORAS)