

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 40
O R D I N A R I A
MARTES 18 DE ABRIL DE 2023

En la Ciudad de México, siendo las once horas con veinte minutos, del martes dieciocho de abril de dos mil veintitrés, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se incorporó durante el transcurso de la sesión.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número treinta y nueve ordinaria, celebrada el lunes diecisiete de abril del año en curso.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del dieciocho de abril de dos mil veintitrés:

I. 137/2022

Acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, demandando la invalidez del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Guardia Nacional, Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de nueve de septiembre de dos mil veintidós. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 30 bis, fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7º, fracciones VII y VIII, 15, fracción XVII y artículo 34, fracciones I y III en los numerales B) y C) de la Ley de la Guardia Nacional; artículos 138, fracciones V y VI y 170, fracción II, en los numerales F y G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, contenidos en el Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea*

Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de guardia nacional y seguridad pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 29, fracción IV, en la porción normativa “manejar el activo del ejército y la fuerza aérea”, y fracción XVI y 30 bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la de los artículos 7°, fracción IX, 13, 15, fracciones II, IV, V, VI, VIII, VIII bis, XII, XV y XVI, 17, párrafo tercero, 18, párrafo cuarto, 19, fracción I, 21, fracciones III y VII, 22, primer párrafo, 26, fracciones V, VI, VII y VIII, 32 bis, 34, fracción III, inciso D), 39, fracción III, y 86, párrafo segundo; así como de los artículos 12, 13 Bis, 14, párrafo primero, fracción III, 15, fracción VII, y 23, párrafo segundo, salvo en sus respectivas porciones normativas señaladas en el resolutivo quinto, todos de la Ley de la Guardia Nacional; y, finalmente, de los artículos primero, segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno transitorios del Decreto impugnado. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 2° Bis de la Ley Orgánica Del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, al tenor de la interpretación conforme expuesta en el considerando VII, apartado E., de esta sentencia. QUINTO. Se declara la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa “y ejercer el control operativo y administrativo de la guardia nacional, conforme a la estrategia nacional de seguridad pública que defina la secretaría de seguridad y protección ciudadana;” de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal; asimismo, de la porción normativa “de la defensa nacional” contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis, 15, fracción VII, y 23, párrafo segundo, de las porciones normativas “a propuesta de la persona titular de la secretaría de la defensa nacional” y “grado jerárquico de comisario general”, contenida en el artículo 14, párrafo primero y fracción III, del artículo 25, fracción IX, y del artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; adicionalmente, de los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; finalmente, del segundo párrafo del artículo 1° de la Ley de Ascensos y recompensas del ejército y fuerza aérea mexicanos; y de los artículos tercero, sexto y séptimo transitorios del Decreto impugnado. SEXTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y de la Secretaría de la Defensa Nacional. SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la federación y su Gaceta”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández recordó que en la sesión pasada se inició la discusión del segundo subapartado del estudio de fondo, es decir, propiamente de los rubros temáticos que analizan los artículos impugnados, por lo que se continuará con el análisis del Decreto impugnado, en el rubro denominado “Traslado de las

facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional”.

La señora Ministra Ortiz Ahlf externó su reconocimiento al señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá, así como a su equipo de trabajo por la propuesta presentada, pues se trata de un asunto de alta complejidad y relevancia para la seguridad pública en el país.

Agregó que toda democracia constitucional enfrenta retos en materia de seguridad pública y más en contextos como el que se vive en el país desde hace varias décadas, en el que el crimen organizado pone en riesgo tanto a la población como a las propias corporaciones policiales-civiles que lo combaten.

Citó lo dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Alvarado Espinoza Vs. México” en su párrafo 54, donde se establece que: “Desde el año dos mil seis, la administración del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, dio inicio a la estrategia de seguridad pública, también conocida como ‘Guerra contra el narcotráfico’ o ‘Militarización de la seguridad pública’, diseñada e implementada como una respuesta estatal para restablecer el orden público frente a la violencia vinculada a la delincuencia organizada y el narcotráfico imperante en distintas zonas del territorio mexicano”.

Agregó que desde entonces se ha agravado el contexto ya que el crimen organizado se ha fortalecido y ha puesto en

mayor riesgo la seguridad e integridad de las y los mexicanos. Ello ha forzado a distintas autoridades del Estado a adaptar, en el ámbito de sus competencias, el marco legal y constitucional, a efecto de fortalecer a las instituciones policiales que se habían tornado en insuficientes ante la amenaza asimétrica que representan las organizaciones delictivas, por no ser lo bastante eficientes y adiestradas.

Como resultado de lo anterior, en el año de dos mil diecinueve se realizó la reforma constitucional que, entre otras cuestiones, creó a la Guardia Nacional para que se consolide con apoyo de las fuerzas castrenses que, por su propia naturaleza, cuentan con una mayor disciplina y capacidad para garantizar la seguridad e integridad de todas y todos los habitantes del país, en un marco de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

Consideró que el presente asunto, así como la acción de inconstitucionalidad 62/2019 a cargo del señor Ministro Laynez Potisek y el amparo en revisión 282/2020, bajo su ponencia, revisten una gran relevancia, ya que todos implican el análisis del marco legal de la Guardia Nacional.

Precisó que en lo concerniente al apartado A del proyecto, está a favor de los distintos reconocimientos de validez y en contra de las propuestas de invalidez, ya que no compartió la conclusión de que la legislación controvertida vulnera el artículo 21 constitucional, su régimen transitorio ni el marco convencional en la materia.

Destacó que el Congreso Federal cuenta con una amplia libertad configurativa en materia de seguridad pública, tal como reconoce el mismo proyecto, basándose en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 115/2018.

Coincidió con las afirmaciones en las que la propuesta reconoce que el control que puede realizar este Alto Tribunal no debe sustituir la función de los Poderes respectivos a quienes corresponde diseñar la política en materia de seguridad pública que quedó impresa en el texto constitucional reformado en el año del dos mil diecinueve.

No obstante lo anterior, discordó de la conclusión de que el traspaso del control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional conlleve a que la llamada “regla de adscripción”, referida a la Guardia Nacional, esté adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, haya quedado vaciada de contenido e implique que no esté subordinado al mando civil; contrario a lo que se sostiene en el proyecto.

Estimó relevante tomar en consideración dos cuestiones primordiales, la primera, es que el artículo 4° de la Ley de la Guardia Nacional se mantuvo intocado y en este se establece expresamente que dicha corporación estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, lo cual resulta acorde con el artículo 21 constitucional, el cual ordena que la adscripción de la Guardia Nacional quede a cargo de dicha Secretaría cuya naturaleza es civil.

De este precepto, así como de la iniciativa presentada y de los procesos legislativos se puede observar que la intención del legislador federal no fue la de retirar la adscripción de este cuerpo policial de la Secretaría del Ramo de Seguridad Pública, sino por el contrario, fortalecer su consolidación para el funcionamiento adecuado con el apoyo de las instituciones de la Defensa Nacional y de Marina.

En segundo lugar, el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que, si bien el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, éste se regirá de conformidad con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. En tal virtud, si bien en el párrafo 189 de la propuesta se reconoce que el control operativo y administrativo dependerá de dicha estrategia nacional, manifestó no compartir que ello implique un sistema dual de control de la Guardia Nacional tal como lo denomina el proyecto.

Agregó que de conformidad con el artículo 21 constitucional, la estrategia será formulada por la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, además de los respectivos programas, políticas y acciones que regirán a la Guardia Nacional. En el mismo tenor, el artículo 7° de la Ley de la Guardia Nacional establece que para materializar sus fines la corporación debe aplicar de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones los programas, políticas y acciones que

integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, además, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos se destacó la importancia de dicha estrategia ya que se le reconoció como el eje central de la actuación de la Guardia Nacional.

Concluyó que el esquema planteado mediante el cual el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional está subordinada a la estrategia que dicte la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana no implica que se cree un denominado sistema dual de control, sino que es un único modelo que seguirá existiendo con sujeción de la actuación del militar a un mando civil.

Manifestó separarse de lo establecido en el párrafo 194 del proyecto, en el sentido de que la regulación impugnada no se enmarca en lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional bajo la consideración de que la ley no establece un tiempo limitado para la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional. Agregó que dicho artículo reconoce una situación temporal en la que se parte de la premisa de que la Guardia Nacional está en un proceso de consolidación ya que al no haber desarrollado su organización ni capacidad operativa carece de personal de carrera para atender sus necesidades.

Dicho precepto, establece que durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del Decreto de dos mil diecinueve, la Secretarías de la Defensa Nacional y de

Marina participarán conforme a la Ley con la del Ramo de Seguridad para el Establecimiento de la Guardia Nacional. Por ende, con base en los procesos legislativos de las normas impugnadas queda de manifiesto que éstas tuvieron como finalidad dar efectividad material al régimen de transición en cuestión que, además, por mandato constitucional, debía estar expreso en una Ley Federal, por tal motivo, hasta el vencimiento del plazo de los nueve años, es decir, hasta el dos mil veintiocho, el legislador federal tiene la facultad y la obligación de regular la forma en que las fuerzas armadas participarán en el proceso de consolidación de la Guardia Nacional.

Consideró que se debe tener en cuenta que, a diferencia de lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas y de lo decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Alvarado Espinoza vs. México”, las reformas legales que se analizan parten de una regulación constitucional distinta a la que existía cuando se resolvieron dichos asuntos razón por la cual, adelantó, no estar de acuerdo con el abandono del criterio de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, pues el Texto Constitucional habilita a las fuerzas armadas a participar en las tareas de seguridad pública en los términos aceptados por el Tribunal Interamericano y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ésta por mandato constitucional debe cumplir con el estándar nacional e internacional bajo el cual la participación de las fuerzas armadas en las tareas de

seguridad pública debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada.

Señaló que cada una de estas características se cumplen con la emisión de la ley impugnada a partir de las siguientes consideraciones:

Primero. La participación extraordinaria implica que toda intervención debe estar justificada, ser excepcional, temporal y restringida a lo que es estrictamente necesario en las circunstancias del caso.

Lo anterior, se observa en el artículo sexto transitorio de la Constitución General, el cual establece la temporalidad de nueve años de la presencia de las fuerzas armadas en apoyo a la consolidación en la Guardia Nacional. Además, lo anterior también se puede observar en los requisitos de ingreso a la Guardia Nacional establecidos específicamente en el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional.

Indicó que cuando se creó la Guardia Nacional, las disposiciones constitucionales y legales en la materia se diseñaron reconociendo que ésta por sí misma no contaba con la estructura, capacidades ni la implementación territorial plena. Por ende, se está ante un proceso de consolidación de dicha institución en el que inicialmente se incorporaron elementos de la Policía Militar y Naval para satisfacer las necesidades de su nueva creación, fijando requisitos de

ingreso que resultaban compatibles con la situación que entonces guardaba el organismo.

Añadió que en la fracción IX del artículo 25 en su texto vigente de dos mil veintidós se observa estrictamente como un requisito de ingreso, es decir, como una norma dirigida al personal que pretende incorporarse por primera vez a la Guardia Nacional. Bajo dicha premisa, el legislador está dando por concluida una primera fase de esta etapa de consolidación en la que se cubrieran las plazas de dicha institución mediante la puesta a disposición de elementos con un carácter temporal, no pudiendo hacer carrera como miembros de una institución civil de seguridad.

En este entendido, adelantó que votará por la constitucionalidad del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional vigente, pues prohíbe el ingreso a quienes desempeñen algún cargo o comisión en otra institución, incluyendo las policiales, lo que no implica que se mantenga un régimen militar a los elementos comisionados de dichas corporaciones. Tampoco estimó que la separación funcional sea más apta para propiciar que la Institución culmine el proceso de quedar totalmente integrada por elementos activos de corte civil, por el contrario, consideró que lo que permite la transición hacia un cuerpo integrado por personal civil es, precisamente, la actual prohibición de desempeñar un cargo o comisión de la fuerza armada permanente sin autorizar el ingreso de los militares con la sola condición de separarse funcionalmente de su institución de origen.

De igual forma, tanto el artículo segundo así como el quinto transitorios impugnados, establecieron la prerrogativa para el personal naval asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del acuerdo de veintiocho de junio de dos mil diecinueve de solicitar su reasignación a la fuerza armada de la que procedía. Esta reasignación atiende propiamente al carácter extraordinario de la participación de las fuerzas armadas, pues en esta etapa de consolidación de la Guardia Nacional se garantizan todas las medidas para terminar con la primera etapa en la que estaría integrada transitoriamente por los miembros de las fuerzas armadas. Dichas consideraciones evidencian el carácter extraordinario de la participación de las fuerzas armadas en esa institución.

Agregó que la subordinación y complementariedad impone que la participación castrense esté bajo el mando de las corporaciones civiles. La ley impugnada sigue garantizando dicha subordinación, pues el artículo 4° establece que la adscripción a la Guardia Nacional está a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y, además, de que el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional, seguirá bajo el mando de lo establecido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que, a su vez, también emana de dicha Secretaría de carácter civil.

Señaló que la característica de “regulada”, conlleva que se establecen 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. Dichos mecanismos se analizan con mayor detalle en el apartado D del proyecto, en donde las normas ahí analizadas pretenden regular la capacitación y profesionalización de la Guardia Nacional y sus integrantes.

En lo que respecta a la fiscalización, mencionó que en el caso “Alvarado Espinoza”, el Tribunal Interamericano se dio por incumplido el elemento de fiscalización porque los hechos allí ocurridos por las fuerzas castrenses no fueron juzgados por el fuero competente. En el presente caso, la Ley de la Guardia Nacional contiene distintas disposiciones mediante las cuales se establece un régimen de delitos y faltas administrativas que serán juzgadas por la autoridad competente que debe ser la jurisdicción ordinaria.

Adelantó que su voto en el apartado correspondiente será también a favor del sentido del proyecto y por declarar la invalidez del artículo 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional. Ello, en congruencia con su postura al resolver la acción de inconstitucionalidad 46/2016, de conformidad con los casos “Rosendo Radilla”, “Rosendo Cantú”, “Fernández Ortega” y Cabrera García” y “Montiel Flores Vs. México”. La jurisdicción militar debe cumplir con tres requisitos esenciales: el primero es garantizar que la investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos sean conocidas siempre por el fuero ordinario.

El segundo, es que la jurisdicción castrense sólo puede juzgar a militares en servicio activo y nunca cuando la víctima del delito sea una persona civil y el tercero que los delitos o faltas que conozca este fuero, por su propia naturaleza, sólo pueden atentar contra bienes jurídicos propios del orden militar.

Siendo esta jurisdicción limitada para juzgar a militares activos resulta especialmente inaplicable para enjuiciar a los elementos de la Guardia Nacional, porque su asignación a ésta conlleva la pertenencia a una corporación civil. Por lo tanto, los posibles delitos o faltas que cometan los integrantes de la Guardia Nacional nunca podrán atentar contra bienes jurídicos propios del orden militar, pues la propia naturaleza de esta institución no es castrense ni construida con base en una disciplina militar.

Adelantó que en cuanto a las porciones normativas “a propuesta de persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” de los artículos 14 de la Ley de la Guardia Nacional y del Transitorio Tercero del Decreto impugnado, resultan contrarias al artículo 21 constitucional, ello, pues si bien, el requisito de contar con el rango de Comisaria o Comisario General para ocupar la comandancia es el rango más alto que puede alcanzar un elemento de carrera en la Guardia Nacional, lo cierto es que mientras no exista un perfil civil para ello, el propio legislador otorgó una salida en el artículo Tercero Transitorio, que faculta al Presidente de la República para nombrar a la persona que ocupará la

comandancia, sin que se advierta una justificación de la intervención de la Secretaría de la Defensa Nacional para ello. Con estas consideraciones en lo que respecta al apartado A, se manifestó en contra del proyecto y por la validez de todas las normas allí analizadas.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que respecto a este apartado y tomando en cuenta que consideró inválida la totalidad del Decreto impugnado, compartió la propuesta de invalidez del artículo 29, fracciones IV y XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su porción normativa “y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”, así como de la porción normativa “de la Defensa Nacional” contenida en los artículos 12 fracción I, 13 Bis y 23 de la Ley de la Guardia Nacional y de los artículos Sexto y Séptimo transitorios, ambos del Decreto impugnado.

En consecuencia, manifestó estar en contra del reconocimiento de validez que se propone respecto de los diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 29, fracción IV, salvo la porción normativa señalada previamente y la fracción XVI, así como el artículo 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV, XXVI y XXVII y de los artículos 12, 13, 13 Bis y 23, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional.

Consideró que el Decreto impugnado constituye un sistema normativo cuyo estudio no puede realizarse en forma desagregada, sino que debe realizarse integralmente a la luz de la totalidad de las disposiciones que lo conforman, ya que realizarlo parcialmente sólo invalidando ciertos artículos y normas se desarticula todo el sistema impidiendo su funcionamiento integral. En esos términos reiteró su posición general sobre la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado y, desde luego, en contra de toda propuesta de reconocer la validez de ciertas normas.

Añadió que el artículo 21 constitucional establece que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional, lo que se corrobora de los antecedentes legislativos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, de los que también se desprende de forma clara que se determinó crear una nueva institución de seguridad pública con un mando y una adscripción civil integrada y organizada, así como comandada por elementos civiles.

Estimó que si bien el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional establece que durante el periodo en que el Presidente de la República haga uso de la Fuerza Armada para realizar funciones de seguridad pública, las Secretarías de los ramos de Defensa

Nacional y de Marina participarán con el ramo de seguridad para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas de servicios, así como para la instrumentación de normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones.

Tal disposición no pretende ni tiene como fin modificar las disposiciones del propio artículo 21 constitucional conforme al proceso legislativo correspondiente, de lo que resulta evidente la naturaleza civil que deben tener los cuerpos de seguridad pública.

Consideró que si bien la disposición de elementos militares en funciones de policía no es un fenómeno nuevo e incluso ha sido adoptado formalmente en algunos países, como por ejemplo en los casos de la Guardia Civil de España, la Fuerza Militar en las calles de Bélgica, el Arma de Carabineros de Italia o la Gendarmería Nacional Francesa, que quizá pudiera ser una solución, lo cierto es que no se debe perder de vista que, conforme al artículo 21 constitucional la Guardia Nacional debe tener un carácter civil y, por ello, necesariamente la materia de este asunto se circunscribe específicamente a determinar si el sistema normativo establecido en el Decreto impugnado se ajusta o no al bloque de constitucionalidad que integra el marco dentro del cual todas las normas pertenecientes al orden jurídico mexicano deben ajustarse. Por tanto, con independencia del sistema de seguridad pública adoptado

por otros países conforme a su propio régimen interno, lo relevante es que tanto en el ámbito nacional, conforme al artículo 21 constitucional, como incluso desde la Sede Interamericana, se configura un panorama constitucional en el que se deben asignar las funciones respecto a entidades policiales de naturaleza, organización y preparación como entidades civiles.

Al respecto, resulta destacable lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el “Caso de Cabrera García y Montiel Flores Vs México”, en el sentido de que los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo y no a la protección y control de civiles; entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía, debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.

Consideró que el Decreto impugnado es inconstitucional en su integridad al trastocar la garantía de adscripción civil de la Guardia Nacional, establecida en el artículo 21 constitucional, toda vez que el objetivo primordial del Decreto es establecer un sistema mediante el cual se transfieren a la Secretaría de la Defensa Nacional el cúmulo de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la Guardia Nacional que correspondían, incluso

antes, a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública; transferencia que se corrobora del texto de la iniciativa del decreto impugnado en el que el titular del Poder Ejecutivo Federal destacó que no sólo en la pertinencia, sino en la necesidad de que el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional sobre la Guardia Nacional se realice de manera directa y con una sola directriz y que el propósito final de esta iniciativa es cuidar, con la tutoría de la Secretaría, el crecimiento sano de lo que debe ser la principal institución de seguridad pública de México.

Señaló que al establecer el artículo 21 constitucional el mandato relativo a que las autoridades encargadas de la seguridad pública deben tener un carácter civil, alberga un aspecto determinante que permea en el desarrollo de las funciones de las autoridades policiales-civiles en labores de seguridad pública que las distinguen de las funciones de los militares y que consiste en su formación y entrenamiento. Al respecto, el entrenamiento y la formación que reciben los miembros de las fuerzas armadas, por su propia naturaleza y funciones, difieren del que requieren los cuerpos policiacos para realizar sus tareas en materia de seguridad pública, toda vez que la misión principal encomendada a las fuerzas armadas es la defensa de la soberanía e integridad de la Patria y defensa del Estado frente al enemigo, para lo cual es imprescindible que el personal de las fuerzas armadas tengan entre sus funciones comunes, el uso de la fuerza como su principal herramienta de acción y reacción, como

garantía del eficaz cumplimiento de la misión que le sea encomendada.

Recordó que el Tribunal Pleno ha sido consistente en establecer que, aun cuando no está prohibido tajantemente el uso de las fuerzas armadas en temas de seguridad pública, lo cierto es que éste debe limitarse en la mayor medida posible en el entendido de que esta medida se justifica sólo que no sea irrestricta, excesiva o permanente; criterio que es coincidente con el de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha señalado que los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles; entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas. Incluso, el Estado Mexicano ya ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones graves a los derechos humanos cometidas por miembros del ejército, mientras realizaban tareas de seguridad pública, como en los casos “Rosalía Radilla Pacheco y sus Familiares Vs. México”, en 2009; “Valentina Rosendo Cantú y otra Vs. México”, en 2010; “Inés Fernández Ortega y otros Vs. México”, en 2010; “Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”, en 2015; “Trueba

Arciniega y Otros Vs. México”, en 2018 y “Alvarado Espinoza y otros Vs. México”, también en 2018.

Estimó que el Decreto impugnado traslada el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional; de ahí que si bien en la exposición de motivos de la iniciativa también se señala que la Guardia Nacional continúa adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública y que, como se mencionó en la sesión anterior, “el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional forma parte de la Administración Pública Federal centralizada”, lo cierto es que el motivo de que dicho Decreto resulte contrario al artículo 21 constitucional, radica en que mediante ese documento normativo se establece un sistema con un objetivo claro y específico, consistente en trasladar el control operativo y administrativo a la Secretaría de la Defensa Nacional para que sea ésta la que ejerza el mando sobre la Guardia Nacional, con lo cual se desvirtúa la naturaleza civil de esta entidad.

Así, el traslado administrativo de la Guardia Nacional a las fuerzas armadas, se realiza a través de la habilitación expresa prevista en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que determina que sea la propia Secretaría de la Defensa Nacional la que va a ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 21 constitucional que prevé y exige que la naturaleza de la Guardia Nacional sea de carácter invariablemente civil, lo

que implica que dicha Guardia no pueda más que quedar incorporada a la dependencia del ramo de seguridad pública correspondiente y a la que, por tanto, le corresponde formular tanto la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, como sus programas, políticas y acciones.

Agregó que tan es así, que existe habilitación expresa contenida en el artículo 13 Bis de la Ley de la Guardia Nacional, por el que se transfieren al titular de la Secretaría de la Defensa facultades que, según la propia Ley Orgánica, consisten en la expedición de los manuales de Organización, de Procedimientos y Servicios al Público de la Guardia Nacional, determinando con ello el control de la Guardia Nacional que debiera estar formulado, estructurado y comandado por una autoridad no militar sino civil.

Indicó que con el traslado operativo ordenado en el artículo 13 Bis, fracción I, de la Ley de la Guardia Nacional, se incluye la transferencia de todas las facultades operativas y de decisión del titular de la Secretaría de Seguridad Pública a la de la Defensa Nacional.

Tan queda la Guardia Nacional integrada a las fuerzas armadas, que incluso en el artículo 12 de la Ley de la Guardia Nacional modificado por el Decreto combatido, se establece en qué nivel de mando superior de la institución corresponde a la Secretaría de la Defensa y no a la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Aunado a las disposiciones antes mencionadas, coincidió con la conclusión en el sentido de que el Decreto combatido contiene diversas normas que desnaturalizan el carácter civil de la Guardia Nacional como son el artículo 14, párrafo primero, de la Ley de la Guardia Nacional, que establece que la persona titular de la comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y se adiciona el requisito de contar con el grado jerárquico de Comisario General, lo que reduce el universo de posibles aspirantes al cargo limitándolo, en gran medida, al personal asignado a las fuerzas armadas.

Manifestó que el artículo 138, fracción VII, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, establece que el personal asignado en la Guardia Nacional es activo del Ejército y Fuerza Aérea, por lo que se pasa del régimen legal anterior donde el personal asignado de la Policía Militar y Naval estaba adscrito a la Guardia Nacional pero separado funcionalmente de su institución armada, al actual en el que el personal asignado de la Policía Militar es considerado como un activo del Ejército.

Señaló que el artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional, establece que el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad, con lo que se pasa de un

régimen legal donde el personal de la Policía Militar y Naval asignado a la Guardia Nacional estaba sujeto a la jurisdicción civil, a otro, en donde el personal militar asignado a la Guardia Nacional está sujeto a la jurisdicción militar contenida en el Código de Justicia Militar.

El artículo 170, fracción II, inciso H), de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, señala que el Secretario de la Defensa Nacional podrá remover al personal asignado a la Guardia Nacional de la clase de Auxiliares, de donde se advierte que personal de la Guardia Nacional es considerado como el miembro de las fuerzas armadas y está sujeto a la autoridad de la Secretaría de la Defensa Nacional. El artículo 1º, párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece que dicha ley es aplicable al personal de las citadas fuerzas armadas que se encuentren asignados en la Guardia Nacional, lo que expande el ámbito de aplicación de esa ley al personal de las fuerzas armadas que se encuentren asignados a la Guardia Nacional, considerándolo como parte integrante de dichas fuerzas armadas.

Precisó que los preceptos señalados denotan claramente que el personal, aunque funcionalmente pudiera considerarse separado de una institución armada de origen, pero adscrito a la Guardia Nacional, está considerado como personal activo del Ejército y la Fuerza Aérea prestando sus servicios bajo la Guardia Nacional y bajo la jurisdicción, la

disciplina, el mando, y en general, la normativa militar correspondiente.

Consideró que mediante el Decreto combatido, visto como un sistema normativo, se altera y trastoca la naturaleza civil de la Guardia Nacional y, por tanto, se contraviene el artículo 21 constitucional que determina que la Guardia Nacional debe tener claramente naturaleza civil en todos los aspectos, tanto de organización, control, nombramiento, disciplina y dependencia. Anunció que su voto es por la invalidez del Decreto en su totalidad, ya que se trata de un sistema en el que se le otorga a la institución de seguridad pública que debe tener naturaleza, organización, mando y composición civil, un carácter militar.

Por último, independientemente de que la propuesta sugiere que ciertas disposiciones del Decreto impugnado pudieran considerarse como constitucionales, optar por la invalidez total del Decreto traerá como consecuencia que se maximice el principio de certeza jurídica en relación con las funciones y organización de la Guardia Nacional, evitando posibles contradicciones y antinomias que se generarán con las disposiciones cuya invalidez se señala y aquellas cuya validez se propone reconocer a lo largo del proyecto, dejando inconexo e inoperante el sistema.

El señor Ministro Laynez Potisek manifestó tener dos precisiones en cuanto al presente apartado. Primero el proyecto que hoy se somete a consideración no soslaya en absoluto el régimen transitorio del Decreto constitucional de

marzo de dos mil diecinueve, por el que se crea la Guardia Nacional, por el contrario, en el régimen transitorio se explica y se transcribe a partir de la página 71, párrafos 116 y subsecuentes.

Indicó que el proyecto en ninguna parte señala que la Guardia Nacional no pudiera integrarse con elementos de las fuerzas armadas, de la Policía Militar y de la Policía Naval, sin embargo, los artículos tercero y cuarto transitorios sí lo prevén y, además, establecen los mecanismos de integración a dicha corporación y las garantías a favor de los elementos de la milicia que se les otorgan al momento de su asignación y una vez reasignados a su cuerpo de origen, respecto de los derechos con los que contaban antes de su comisión en la Guardia Nacional y los ascensos que en ésta hubieran tenido, ello sin demérito de la indudable libertad de estos miembros de decidir, al término del período, permanecer como miembros permanentes de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría de la Seguridad Pública.

Segundo. Discordó con que el proyecto realice una interpretación originalista, más allá de la necesidad o no de la explicación histórica de la Guardia Nacional, pues ello tiene como objetivo realizar precisamente el cambio fundacional de marzo de dos mil diecinueve, pero que de ninguna manera es el fundamento o la argumentación para la validez y la invalidez que se proponen en los siguientes apartados; sin embargo, la descripción detallada de este proceso legislativo desde el contenido de la iniciativa de

origen, lo que tomó y lo que rechazó la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen, y las modificaciones realizadas por la Cámara de Senadores, es indispensable e inevitable para entender qué significó para el Constituyente el carácter civil, no sólo de mando, sino de la Institución de seguridad pública que se estaba creando y su adscripción a la Secretaría del ramo de seguridad pública. Por eso, lo que el Constituyente suprimió, modificó y adicionó son la interpretación auténtica o legislativa que complementa de manera pertinente e imperativa la interpretación literal de lo que establece la Constitución General.

Añadió que de ese proceso Constituyente derivan tres cuestiones fundamentales: la eliminación de la dualidad del mando entre la Secretaría de Seguridad Pública, por una parte, y la de Defensa y Marina, por el otro. La ratificación de la adscripción de la Guardia Nacional como cuerpo de seguridad pública de carácter civil a la dependencia del ramo en esta materia y la supresión como texto constitucional permanente de esta especie de distribución competencial entre las dependencias citadas. Este último punto es fundamental, porque lo que se ha soslayado en las intervenciones previas es el contenido del artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional que, con toda claridad, precisa que la participación en la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional corresponden, tanto a la Secretaría de Defensa como a la de la Marina y que inicia con la frase “Durante el período a que se refiere el

artículo anterior” es decir, el período de excepción constitucional aprobado por el Constituyente Permanente.

La reforma impugnada suprime ese carácter transitorio y temporal que define la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional y la de la Marina en la integración y funcionamiento de la Guardia Nacional, por un régimen permanente. Esto, a todas luces, contraviene el Texto Constitucional.

Precisó que como se señala en el proyecto, la reforma del Decreto impugnado trajo los siguientes cambios:

En el artículo 13 Bis de la Ley de la Guardia Nacional, se introducen las siguientes facultades de mando y dirección sobre la Guardia Nacional en favor del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional: a) Control operativo y administrativo; b) Expedición de manuales y organización de procedimientos y servicio al público; c) Elaboración de programas operativos y estrategias; d) Autorización final de todos los planes y programas elaborados por la comandancia; y, e) Organización de distribución territorial.

Congruente con lo anterior, el artículo 13 elimina las siguientes facultades del titular de la Secretaría de Seguridad Pública: Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional; expedir los manuales de organización; elaborar los planes y programas para su formación; autorizar la creación de organismos en su interior, entre otras.

Ahora sólo cuenta con la facultad de formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, pero además en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional, así como formular políticas, programas y acciones que deriven de esta estrategia. También conserva ciertas facultades de nombramientos de una parte del personal, sujeto a la propuesta respectiva lo que indica el artículo 23, segundo párrafo, transferencia de la potestad normativa respecto a manuales de operaciones de las jefaturas generales de coordinación, que antes eran expedidas y aprobadas por la titular de la Secretaría de Seguridad Pública.

Por último, la transferencia, artículo Sexto Transitorio del Decreto impugnado de los recursos presupuestarios y financieros para cubrir las evaluaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional. La única excepción son los elementos procedentes de la extinta Policía Federal que son los únicos que continuarán adscritos bajo la tutela de la Secretaría de Seguridad Pública.

Señaló que esa transferencia de atribuciones y facultades vacía de contenido la adscripción que mandató la Constitución General de manera concreta y expresa en favor de la dependencia del ramo de seguridad pública. Es cierto, no se modificó el artículo 4° de la Ley de la Guardia Nacional que mantiene la adscripción de la Guardia Nacional, pero esto se reduce a una adscripción meramente formal y de ninguna manera material o sustantiva a esta dependencia.

Indicó que lo transferido a la Secretaría de la Defensa Nacional es el núcleo esencial que dota de contenido la adscripción de una unidad a un órgano administrativo, la adscripción es el control operativo y administrativo de una unidad complementado por la facultad de nombramiento, normatividad y regulación y disposición de los recursos personales, financieros y materiales. La transferencia de las funciones ya referidas crea esa relación de subordinación jerárquica entre la unidad y el órgano al cual está adscrito, relación que queda suprimida por este Decreto, respecto a la Secretaría de Seguridad Pública. Por ello, la transferencia que por vía legal y de manera permanente se hace de estas facultades es una readscripción y técnicamente un fraude a la Constitución.

Precisó que esta conclusión es válida, aun considerando a la Secretaría de la Defensa Nacional en su carácter de dependencia de la Administración Pública, aspecto que también se aborda en el proyecto, aclarando puntualmente que no se cuestiona dicha naturaleza jurídica; sin embargo, la adscripción a la Secretaría de Seguridad Pública, está mandatada a nivel constitucional en favor de esta última dependencia, precisamente, porque se trata de una institución policial encargada de la seguridad pública federal por mandato del artículo 21 constitucional. Toda adscripción a la Secretaría de la Defensa Nacional o a cualquier otra dependencia resultaría inconstitucional.

Manifestó no desconocer la libertad configurativa que en ciertos precedentes se ha reconocido, desde luego, al legislador en materia de organización de la Administración Pública, inclusive, de adscripción de unidades y órganos; sin embargo, conforme al procedimiento del Constituyente Permanente y, en el caso concreto, el proceso que llevó a cabo la creación y el texto del artículo 21, el carácter civil de la Institución, el mando y la adscripción a la Secretaría de Seguridad Pública no quedó disponible para el legislador secundario.

Indicó que si bien en otras latitudes existen esquemas similares a las propuestas en el Decreto impugnado; sin embargo, en el presente caso no hay que soslayar que la titularidad de esas dos dependencias de la Administración Pública está por mandato legal expreso a cargo de mandos militares, cuestión que difiere de países como: Chile, Argentina, Francia o España, en donde los titulares de los ministerios de defensa son en todos estos casos civiles.

Por todas las razones apuntadas, manifestó estar de acuerdo con este apartado del proyecto, tanto en el sentido propuesto como en las consideraciones que lo sostienen, congruente con el apartado anteriormente votado respecto del parámetro.

Concluyó que ninguno de las señoras Ministras y de los señores Ministros es ajeno al grave problema de seguridad pública que vive el país; sin embargo, al realizar la interpretación constitucional de una norma impugnada y su

confronta con el texto constitucional, no consideró que como jueces constitucionales no les correspondan analizar si es el esquema propuesto en el Decreto impugnado el único válido o no para el país. De ser el caso, dicho análisis y las medidas conducentes para su corrección corresponden al Constituyente Permanente.

Consideró que se debe realizar todo el esfuerzo interpretativo en aras de reforzar y mantener, en todo caso, la supremacía de la Constitución General y el respeto de los derechos humanos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó tener dos aclaraciones. Primero, algunos medios han expresado que ha incurrido en una contradicción al haber votado por la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior en dos mil dieciocho y haber votado ayer por la constitucionalidad del Decreto que se está analizando, y esto no es así, no existe ninguna contradicción, ya que se trata de marcos constitucionales distintos, leyes distintas y problemas jurídicos distintos.

Recordó que en dos mil dieciocho se analizó la Ley de Seguridad Interior en relación con la cual votó por su inconstitucionalidad, porque so pretexto de darle a las fuerzas armadas intervención en la seguridad interior, realmente se les estaban atribuyendo facultades en materia de seguridad pública, lo cual tenían vedada las fuerzas armadas y, por eso utilizó, por primera vez, en este Tribunal Pleno el concepto de “fraude a la Constitución”. Lo cierto es

que en ese asunto era claro el fraude a la Constitución porque se presentaban como facultades de seguridad interior lo que era claramente seguridad pública y, adicionalmente, porque no había una regulación del uso excesivo de la fuerza.

Precisó que en el caso que se analiza, además de que es un marco constitucional distinto y es una ley diferente, el problema es completamente distinto también. Lo que se analiza es si una institución, que por mandato constitucional es de carácter civil como la Guardia Nacional, pierde ese carácter para transformarse en una institución militar porque el control operativo y administrativo se asigne a la Secretaría de la Defensa Nacional y, además, en este momento, sí se tiene una ley que regula el uso de la fuerza pública.

Consecuentemente, es válido y correcto poder votar por la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior y por la constitucionalidad de los temas de la Guardia Nacional que se analizan.

Agregó que es necesario destacar que el trabajo del Tribunal Pleno no es ni puede ser votar a favor o en contra de la militarización, sino analizar en los casos concretos que se presentan si la opción que tomó el legislador democrático se ajusta o no al marco constitucional, con independencia de las preferencias sobre la decisión que tomó el legislador democrático. Consecuentemente, sostuvo lo que expresó en dos mil dieciocho no contradice lo que expuso en la sesión anterior.

Segundo. Señaló que con notoria mala fe se ha caricaturizado su intervención diciendo que los militares eran civiles. Eso no es así, se está en un momento en donde existen constitucionalistas de ocasión, todo mundo es constitucionalista en México y hasta los que son constitucionalistas prefieren ser tuiteros. Entonces, en lugar de analizar la exposición en su conjunto, sacan frases y a través de esas frases tratan de descalificar.

Refirió que lo que expuso en la sesión pasada, y que hoy reitera, es que no se puede confundir a la Secretaría de la Defensa Nacional con el Ejército. La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina son dependencias de la Administración Pública Centralizada, son unidades administrativas, de la Secretaría de la Defensa Nacional depende el Ejército, la Fuerza Aérea Nacional, y de la Secretaría de la Marina la Armada de México, pero no se subsumen a ellas. Es obvio que el Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina y la Armada de México, son instituciones militares y sus integrantes son militares. Esto es innegable. Lo que se expresó es que no se identifican con las Secretarías, que son dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Tan es así que, constitucionalmente, podría ser titular de la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina una persona civil, hombre o mujer, y también podrían existir dependencias, organizaciones o instituciones que dependan de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina y que no sean militares.

Recordó que la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional al resolver por unanimidad de votos los amparos en revisión 440/2018 y 506/2018, en los que se analizó el traslado de las capitanías de puerto a la Secretaría de la Marina, precisamente con el argumento de que se estaban militarizando, señaló lo siguiente:

Primero. Que existe una distinción constitucional y legal entre instituciones militares y las Secretarías de Estado como dependencias administrativas que pertenecen al Ejecutivo Federal y coadyuvan en el despacho de los asuntos que le son encomendados.

Segundo. Que la Secretaría de Marina ha sido entendida o conceptualizada por el legislador como una dependencia del Ejecutivo Federal a la que se pueden atribuir aspectos ajenos a la disciplina militar en tanto se reitera, no se le debe confundir con la diversa Armada de México.

Tercero. Con independencia de las personas específicas que sean designadas por dicha Secretaría del Ejecutivo Federal para el ejercicio de tales atribuciones, lo cierto es que en el desempeño de las mismas deberán observar los principios que rigen el actuar de las autoridades administrativas.

De lo anterior cabe concluir que los preceptos analizados en este caso se inscriben dentro de un esquema de colaboración entre órganos de la Administración Pública

Federal con la amplísima libertad de configuración que se ha resuelto y reconocido ya por este Tribunal Constitucional en diversos precedentes.

Consecuentemente, el punto a tratar en este asunto, es si la incorporación del control operativo y administrativo a la Secretaría de la Defensa Nacional trastoca a una institución de carácter civil, como es la Guardia Nacional, en una de carácter militar, ese es el punto toral, y si no modifica su naturaleza es constitucional, si la modificara por supuesto que sería inconstitucional, y por eso es importante defender que el control operativo y administrativo no es del Ejército, la Guardia Nacional no forma parte de La Fuerza Armada Permanente, es una institución de carácter civil cuyo control operativo y administrativo, en este momento, está en la Secretaría de la Defensa Nacional y, por lo menos, estaría totalmente validado en los términos del artículo transitorio referido.

Consideró que de conformidad con los parámetros interamericanos existen dos elementos para poder determinar el carácter civil o militar de una institución de seguridad. Primero, la finalidad de la Guardia Nacional no es la seguridad nacional, es la seguridad pública como lo establece la Constitución General. Segundo, la formación de los elementos que integran la Guardia Nacional no es una formación militar, el entrenamiento no es para combatir o derrotar al enemigo, es una formación de policía militar y naval, es una formación de seguridad pública, no es una

formación de seguridad nacional, no son tácticas de guerra, son tácticas de seguridad pública, prevenir y perseguir la delincuencia, defender, proteger a la ciudadanía.

De tal suerte que si estos dos elementos se respetan, la Institución sigue siendo civil con independencia de que tenga una disciplina militar, la disciplina puede ser militar, pero no se desnaturaliza siempre y cuando la finalidad y la formación se mantengan en seguridad pública y en el caso de la Guardia Nacional, estos dos elementos no se tocan si el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional pase a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Estimó que el mandato de adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría del ramo de seguridad no se desconoce con las normas impugnadas.

Primero, la Guardia Nacional continúa adscrita formalmente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de eso no hay duda; y, en segundo lugar, esta Secretaría conserva facultades extraordinariamente importantes, formular la estrategia de seguridad pública en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la Ley de la Guardia Nacional; la propuesta de la comandancia; formular políticas, programas y acciones que deriven de la estrategia nacional; nombrar a las personas titulares de las coordinaciones territoriales estatales y unidades especiales a propuestas de la

comandancia; suscribir convenios de colaboración; entre otras, y organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción.

Por ello no compartió lo que afirma el proyecto de que se vacía de contenido el mandato del artículo 21 constitucional porque, por un lado, se mantiene el carácter: la naturaleza civil de la Guardia Nacional y, por el otro lado, se mantiene la adscripción a la Secretaría de Seguridad Ciudadana. El grado que el control operativo y administrativo se da a la Secretaría de la Defensa Nacional debe ajustarse en todo momento a la estrategia, políticas y programas que formule la Secretaría de Seguridad. Además, se preservó a esta Secretaría la facultad de nombrar a funcionarios muy importantes de la Guardia Nacional.

Añadió que este control administrativo y operativo no es total, omnímodo, ni suplanta la adscripción civil porque tiene que realizarse en el marco de la estrategia nacional de seguridad pública. Si no se modifica la naturaleza civil, la formación es en seguridad pública y la finalidad es seguridad pública, por lo tanto la institución es civil.

Señaló que el Secretario de la Defensa tiene un control operativo administrativo, pero el mando operativo y administrativo corresponde al Comandante de la Guardia Nacional. Entonces, la Secretaría de la Defensa Nacional no tiene el mando, tiene el control operativo y administrativo, que son cosas distintas. El mando corresponde a los Comandantes de la Guardia Nacional y esta diferencia entre

control y mando resulta muy importante porque quien toma las decisiones sobre la Guardia Nacional es el Comandante. Si bien existe una supervisión de la Secretaría de la Defensa para consolidar los aspectos administrativos y operativos, quien toma las decisiones concretas es el Comandante y no puede ser un militar en activo. Consecuentemente, si se tiene una Institución cuya finalidad es civil, su formación es civil, su adscripción es a una Secretaría que tiene relación con la seguridad y no con el tema de defensa o de seguridad nacional y, además, el Comandante no es un militar en activo y quienes forman parte de la Guardia Nacional tienen que tener un certificado único policial, es decir, son policías militares, están entrenados para ser policías no para derrotar al enemigo.

De tal suerte, que la reforma que se analiza es constitucional, más allá del debate de la militarización.

Consideró que sí se cumplen los requisitos constitucionales y convencionales para que esta Institución, que la Constitución ordena que sea de carácter civil, siga siendo civil. Primero, porque su finalidad es civil: la seguridad pública. Segundo, porque la formación es en seguridad pública: policías militares tienen una formación que no es una formación en seguridad nacional ni una formación para derrotar al enemigo, es una formación para combatir la delincuencia y para proteger a la ciudadanía; tercero, porque está adscrita a la Secretaría de Seguridad; y, por último, porque el control operativo y administrativo de la

Secretaría de la Defensa Nacional no implica el mando de la Guardia Nacional.

Por todas estas razones, anunció que su voto es en contra de esta parte del proyecto que decreta la invalidez de diversos preceptos y a favor de la parte que reconoce validez. Anuncio voto particular.

El señor Ministro Pardo Rebolledo felicitó al señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá y manifestó compartir los argumentos que se han expresado en favor de la propuesta del proyecto.

Señaló que al momento en que este Tribunal Pleno toma la decisión sobre la constitucionalidad o no del Decreto impugnado, se tiene presente la realidad que vive el país en materia de seguridad y, desde luego, la experiencia ha demostrado que en esta materia de seguridad pública, la intervención excepcional de las fuerzas armadas ha sido un factor muy importante para poder sobrellevar esta situación tan complicada y tan preocupante.

Puntualizó que existen dos temas que se han señalado en el debate sobre este asunto y que son totalmente distintos, uno es el tema de la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y otro es la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, por lo que hace al control administrativo y operativo. Son temas distintos, están vinculados de alguna

manera, pero no pueden los argumentos de uno servir para justificar una postura respecto del otro.

Agregó que el tema de la participación de las fuerzas armadas fue discutido en mil novecientos noventa y seis, donde la Suprema Corte estableció una postura y, ahora, lo que se analiza es un tema distinto, pues se reestableció un cuerpo, como lo es la Guardia Nacional, en donde su principal objetivo era la existencia de un cuerpo dedicado a los temas de seguridad pública y distinto del orden militar. Esa es la esencia de la Guardia Nacional, desde su origen, así fue propuesta, así se debatió y finalmente, así se aprobó, porque el artículo 21 constitucional claramente señala que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional y que la Federación contará con una Institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de ese artículo.

Indicó que por lo que interesa a este punto, también el artículo 21 constitucional establece que la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional que estará adscrita a la Secretaría del ramo de seguridad pública que formularán la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

Aquí se tiene un pronunciamiento expreso del Constituyente Permanente, en el sentido de que la Guardia Nacional debe estar adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, y aquí lo que se debate es hasta dónde

abarca este concepto de adscripción para efecto de si se afecta o no la naturaleza civil de la Guardia Nacional.

Manifestó compartir que la participación de las fuerzas armadas en los temas de formación, disciplina, planeación, incluso en algunos aspectos de operación de la Guardia Nacional, pero el punto es que el Constituyente permanente estableció un candado, que es expreso y que no es debatible, ésta es una Institución que debe ser civil, disciplinada y profesional, y debe estar adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública.

Consideró que, tal vez, en toda la doctrina que ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso en casos en donde el Estado Mexicano ha sido parte, para poder establecer cuándo una autoridad tiene el carácter de civil y cuándo de militar, se indica que debe atenderse a la finalidad de ese cuerpo, en el caso de un cuerpo militar es combate al enemigo o la seguridad nacional de un país y, desde luego, su formación, su entrenamiento, su capacitación debe estar dedicada a la seguridad pública para no ser catalogado como un cuerpo militar.

Sobre esas bases podría existir dentro de las propias fuerzas armadas un cuerpo especializado en este sentido para la seguridad pública; sin embargo, el Constituyente Permanente no lo decidió así, no estableció que la Guardia Nacional fuera un cuerpo especializado de las fuerzas armadas del país, con instrucción y con vocación de

seguridad pública, lo que señaló es que debe ser civil y que debe estar adscrito a una Secretaría de Estado distinta.

Por tanto, compartió los argumentos que se han expresado, respecto al cambio de mando, porque el artículo 12 de la Ley de la Guardia Nacional establece que el nivel máximo de mando de la Guardia Nacional es la Secretaría de la Defensa Nacional, incluso por encima de la Comandancia.

Así es que, desde esa perspectiva, sin que la Guardia Nacional deje de estar adscrita a la Secretaría de Seguridad como un órgano desconcentrado, se le quita materialmente el control administrativo y operativo para entregárselo a la Secretaría de la Defensa Nacional, tal vez la medida no sea desacertada; sin embargo, existe un candado constitucional que no se advierte cómo poder salvarlo.

Precisó que esto no significa que, *per se*, sea negativo que la Secretaría de la Defensa Nacional tenga este control operativo y tenga este control administrativo, pero sí genera un conflicto el que habiendo un candado expreso se tome esta decisión.

Consideró que el Decreto impugnado, en los preceptos que son parte de este apartado, sí no son acordes al texto del artículo 21 constitucional, pues se le ha llamado readscripción, pero esta transferencia de facultades que antes pertenecían a la Secretaría de Seguridad Pública y que ahora se le otorgan a la Secretaría de la Defensa

Nacional, no honra la disposición contenida en el artículo 21 constitucional, pues afecta el perfil que el propio Constituyente Permanente quiso establecer para este cuerpo especializado de la Guardia Nacional y, en consecuencia coincidió con la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa: “Y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”, así como la invalidez de la porción normativa “de la Defensa Nacional”, contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, todos de la Ley de la Guardia Nacional, así como la invalidez del artículo Sexto Transitorio y Séptimo, del Decreto que propone el proyecto en este apartado.

La señora Ministra Ríos Farjat precisó que el artículo 21 de la Constitución General dispone expresamente que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, que la Federación contará con una Institución policial de carácter civil denominada “Guardia Nacional” y que estará adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública. Estos tres extractos derivan de una reforma constitucional llevada a cabo el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, para dar forma a la Guardia Nacional y bajo ese entendimiento había venido operando hasta el dos mil veintidós.

Recordó que el nueve de septiembre de dos mil veintidós, el Congreso de la Unión consideró necesario

reconfigurar esta Institución policial para su mejor operación e introdujo una serie de ajustes normativos que se analizan ahora; pero el Congreso no se erigió en Poder Reformador de la Constitución ni en Constituyente Permanente, de manera que la Constitución General permaneció intocada y solamente se introdujeron cambios en diversas leyes secundarias, entre las que destacan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de la Guardia Nacional.

Señaló que en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en esta reforma se le otorga a la Secretaría de la Defensa Nacional el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. Reflexionó sobre qué significa en este sentido el “control operativo y administrativo” y si el hecho de que sea trasladado a la Secretaría de la Defensa Nacional implica que se desvirtúe la naturaleza civil.

Al respecto, la Constitución General establece que la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional. Se tiene entonces, por un lado, que la Constitución General se refiere a que la estructura orgánica y dirección de esta institución “civil” serán determinadas por la ley secundaria y, por otro lado, esa ley secundaria dispone que el control operativo y administrativo pasa a la Secretaría de la Defensa Nacional; es decir, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana define la estrategia de seguridad que ha de regir en la Guardia Nacional, pero quien tiene el

control operativo y administrativo es la Secretaría de la Defensa Nacional.

Señaló que es difícil imaginar que una Institución de carácter civil, en este caso la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, retenga la dirección de la Guardia Nacional si no posee el control operativo y administrativo. Una Institución no puede ser dirigida en realidad sin tener control de su operación y su administración. Al ser castrenses esos controles, la dirección también lo es y el carácter civil queda en entredicho, y no sólo eso, también queda en entredicho su adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, aunque así lo disponga el artículo 4° de la Ley de la Guardia Nacional, porque uno de los principios de los órganos desconcentrados es la dependencia jerárquica de la entidad a la que están adscritos.

Consideró que esto rompe la unidad, jerarquía y desarrollo de la Administración Pública Federal, implicando, un riesgo de seguridad jurídica para la sociedad, pues existe un órgano que responderá o tratará de responder a dos secretarías, una civil y otra castrense. Por lo tanto, a grandes rasgos y con énfasis en estas consideraciones, compartió el proyecto.

Manifestó que siempre ha considerado que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene un papel trascendental y necesario en el proceso de maduración y fortalecimiento de la Guardia Nacional, pero sin que esa

maduración signifique el afianzamiento de las fuerzas armadas como cuerpo ordinario de seguridad pública.

Esa visión fue la que la llevó a proponer al Tribunal Pleno el proyecto de la controversia constitucional 90/2020, en donde se validó la constitucionalidad del acuerdo del uso de la fuerza armada permanente en auxilio de labores de seguridad pública en el plazo de implementación de la Guardia Nacional.

Recordó que en ese asunto se analizó un acuerdo de temporalidad definida y un papel de auxilio o apoyo a autoridades civiles; es decir, una intervención extraordinaria, complementaria, subordinada y regulada; sin embargo, ahora se analizan las Leyes marco, lo cual tiene una vocación de permanencia respecto a un modelo de seguridad pública.

Por estas razones, manifestó estar de acuerdo con la propuesta y externó su reconocimiento a las labores de las fuerzas armadas y ejército, confiando en que podrán seguirse coordinando exitosamente con las instituciones de seguridad pública civil en beneficio del país.

El señor Ministro Pérez Dayán señaló que su intervención se divide en tres apartados.

El primero de ellos comienza con describir el contenido del artículo 21 constitucional, que literalmente establece en su décimo párrafo “que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter

civil”. Su penúltimo párrafo, ordena de modo categórico e indisponible, que la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública.

Las iniciativas, los trabajos preparatorios, los dictámenes de comisión, la discusión y el Poder Reformador del dos mil diecinueve, no dejan lugar a duda en la interpretación de estos textos. Su vocación fue absolutamente clara e indiscutible desde su comienzo, hasta su conclusión.

Segundo. Si la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en su artículo 29, fracción IV, transfirió la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa, que antes tenía a su cargo la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, su inconstitucionalidad es evidente.

Lo mismo sucedería si se hubiere adscrito a la Secretaría de Cultura, a la Secretaría de Salud o a la Secretaría de Bienestar, por ejemplo. También sería inconstitucional.

Atento ello, el concepto de invalidez es fundado; compartió el sentido del proyecto, sus conclusiones y por tanto, el precepto impugnado es violatorio del texto Constitucional.

Manifestó que de ningún modo soslaya la importante contribución de modo auxiliar que las fuerzas armadas

permanentes aportan en el aseguramiento de la paz en su modalidad de seguridad pública. Ello queda demostrado en el texto del ahora modificado quinto transitorio de la reforma de dos mil diecinueve a la Constitución General, que le da participación en esta tarea, pero siempre de manera excepcional, complementaria, temporal, restringida y, fundamentalmente, subordinada a la Secretaría de Seguridad Ciudadana en cuya adscripción, por voluntad del Poder Revisor, debe quedar ubicada la Guardia Nacional.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández precisó que el precedente que citó la señora Ministra Esquivel Mossa no es aplicable al caso concreto, dado que parte de una premisa que no se actualiza en el presente asunto consistente en la inexistencia de una prohibición constitucional para transferir atribuciones a una Secretaría de Estado determinada, pues sólo ante la ausencia de una prohibición constitucional al respecto es que tiene cabida la amplia libertad configurativa que se alude en ese precedente; y en el caso, se cuenta con el mandato expreso del artículo 21 constitucional respecto al carácter civil de la Guardia Nacional al señalar en su párrafo décimo, que las Instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

Lo que se reitera en el párrafo décimo primero, al disponer que la Federación contará con una Institución policial de carácter civil denominada “Guardia Nacional”, y en el párrafo décimo segundo, refiere que la ley determinará la

estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional que estará adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública; y en el párrafo décimo tercero, señala que la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial. Por lo que del propio artículo 21 constitucional, en relación con el carácter civil de la Guardia Nacional, esto excluye toda libertad configurativa del legislador para la distribución de los negocios del orden administrativo entre las Secretarías de Estado, a diferencia del precedente que se refirió.

Precisó que, después de escuchar lo expresado y como lo ha mencionado ante este Tribunal Pleno en diferentes asuntos que ha analizado sobre el tema, es fundamental optar por un entendimiento estricto y diferenciado de la seguridad nacional y de la seguridad pública o seguridad ciudadana, con base en el cual, las funciones de seguridad pública son de competencia exclusiva de las autoridades civiles; mientras que a las fuerzas armadas les corresponde una tarea claramente distinta: la seguridad nacional frente a amenazas internas como externas.

Reiteró que el artículo 21 constitucional reformado es muy claro al establecer que: “la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los

respectivos programas, políticas y acciones”. En este artículo que fue motivo de reforma se propuso que la Guardia Nacional quedara adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional; sin embargo, con motivo de diversos consensos alcanzados durante el proceso legislativo respectivo, se modificó la propuesta.

Agregó que este régimen constitucional de actuación de la Fuerza Armada Permanente, tuvo una legislación específica, que fue el Quinto Transitorio, y que habilitaba temporalmente al Ejecutivo a usar la Fuerza Armada Permanente para tareas distintas de las que tiene encomendada, conforme a la Constitución General, mientras se desarrollaba la Guardia Nacional, y esta actuación de la Fuerza Armada iba a ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, lo que implicaba que el Presidente no estaba obligado a ejercer esa facultad de forma genérica y durante todo el plazo respectivo pero, si era necesario ejercerla por cuestiones propias del país en cuestión de seguridad la podía ejercer señalando las razones excepcionales justificando por qué se ordenaba a la Fuerza Armada en el auxilio de la Guardia Nacional, en qué ámbito espacial y durante cuánto tiempo estimaba razonable. Lo que se pretendió era durante la conformación de la Guardia Nacional, pero una vez que estuviera ya conformada podrían, en ese sentido, los militares regresar a sus funciones.

Añadió que la Ley de la Guardia Nacional en su artículo 1° indica: “La presente Ley es de orden público, de aplicación en todo el territorio nacional, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”; es decir, esta ley no está reglamentando el régimen transitorio que se estableció en el artículo quinto, está reglamentando el artículo 21 constitucional y, en ese sentido, la adscripción y operación de la Guardia Nacional pasa a Secretaría de la Defensa Nacional, incluso, los mandos superiores es el Secretario de la Defensa Nacional. No es una ley transitoria acorde con el transitorio quinto de la reforma, es una ley de vigencia al día siguiente, publicada el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve y que reglamenta el artículo 21 constitucional. Por lo tanto, coincidió con el proyecto, incluso, anunció que votará por la invalidez del artículo 13, fracción I, en su porción normativa: “en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional” de la Ley de la Guardia Nacional, porque, conforme al referido artículo 21, la elaboración de la estrategia específicamente corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá agradeció las participaciones de las señoras Ministras y de los señores Ministros. Manifestó que sostendría el proyecto y felicitó a su equipo de trabajo.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo al estudio

de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en el inciso A. denominado “Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)”, respecto a la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayan y Presidenta Piña Hernández, declarar la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa “y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;” de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, párrafo segundo, todos en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, de la Ley de la Guardia Nacional; y respecto de los artículos sexto y séptimo transitorios, del Decreto impugnado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, salvo por la invalidez de la porción normativa “en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional” de la

fracción I del artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, salvo por la invalidez de la porción normativa “en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional” de la fracción I del artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional, reconocer la validez de los artículos 29, fracciones IV -con salvedades-, y XVI, y 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV, XXVI y XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como de los artículos 12, 13, 13 Bis y 23, segundo párrafo, - estos tres últimos con salvedades-, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y por la invalidez, incluso, de todo el Decreto impugnado.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso B, denominado “Reformas a la figura de la Comandancia”. El proyecto propone: 1) Reconocer la validez de los artículos 14, párrafo primero y fracción III -con salvedades-, 15, fracciones II, IV, V, VI, VII -con salvedades-, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo cuarto transitorio del Decreto impugnado y 2) Declara la invalidez del artículo 14, párrafo primero, en su porción normativa “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” y fracción III, en su porción normativa “grado jerárquico de Comisario

General” de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo tercero transitorio del Decreto impugnado.

La propuesta considera que el análisis de la nómina competencial de la comandancia es una cuestión propiamente orgánica y organizacional al interior de la Guardia Nacional, sobre la cual el legislador goza de una habilitación en términos bastante amplios; sin embargo, ésta no puede desligarse del análisis de quien detenta su titularidad.

Respecto de este último punto, el proyecto sostiene que el hecho de que ahora sea el Secretario de la Defensa Nacional quien proponga al Ejecutivo Federal el nombramiento del titular de la Comandancia, vulnera la regla de adscripción a la Secretaría del Ramo de Seguridad Pública y pone en tela de juicio el carácter civil de la Guardia Nacional. De igual forma, la introducción de un requisito consistente en contar con un grado jerárquico al interior de la Guardia Nacional, cuyo equivalente en las fuerzas armadas, también ya está previsto en el Decreto impugnado, direcciona el perfil de la persona titular de la Comandancia hacia uno proveniente de las fuerzas armadas.

Recordó que con la reforma impugnada se multiplican las facultades de la Comandancia General y que ahora es este servidor público quien se ocupa de dirigir a la Guardia Nacional, de ejercer directamente sus recursos y de formular sus proyectos y planes, entre otras facultades adicionadas en el Decreto impugnado, por lo que, los cambios en el perfil

y el nombramiento de esta persona tiene un impacto preponderante en la Institución.

Respecto de su nómina competencial la propuesta plantea reconocer la validez con la única excepción de la porción normativa “de la Defensa Nacional” del artículo 15, fracción VII, de la Ley de la Guardia Nacional por las razones expresadas en el apartado antes discutido.

Por lo anterior, se propone declarar la invalidez del artículo Tercero Transitorio del Decreto Impugnado, así como de las porciones normativas “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y grado jerárquico de Comisario General”, que establece el artículo 14, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional.

Igualmente, el proyecto plantea la invalidez de la porción normativa “de la Defensa Nacional” del artículo 15, fracción VII, de la misma ley que, de ser aprobada, sería incluida en la conclusión del párrafo 238 del proyecto.

Finalmente, el proyecto propone reconocer la validez del resto de los artículos o porciones analizadas en este subsistema.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que ya no hará uso de la palabra en la sesión y con base en sus dos intervenciones seguirá votando los apartados en esa misma línea argumentativa y anunció voto particular sobre todo el proyecto.

La señora Ministra Esquivel Mossa manifestó compartir el reconocimiento de validez de las porciones normativas de las fracciones y artículos que se señalan en el proyecto; en cambio, discordó de la declaración de la invalidez de la porción normativa contenida en la fracción VII del artículo 15 y de la invalidez de las porciones "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y grado jerárquico de Comisario General" contenidas en la fracción III del artículo 14, ambas disposiciones de la Ley de Guardia Nacional y también discrepó de la invalidez del artículo Tercero Transitorio del Decreto reclamado por las razones expuestas, ya que la facultad de formular los instrumentos normativos para hacer efectivas las funciones debe interpretarse en el sentido de que esta facultad de la Secretaría de la Defensa Nacional debe responder y apegarse a la estrategia nacional de seguridad pública y queda siempre subordinada a lo que disponga la autoridad civil.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró estar en contra de la validez de cualquier artículo y, desde luego, a favor de las propuestas de invalidez del proyecto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del Decreto impugnado", en su inciso B, denominado "Reformas a la figura de la Comandancia", respecto de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, reconocer la validez de los artículos 14, párrafo primero y fracción III -con salvedades-, 15, fracciones II, IV, V, VI, VII -con salvedades-, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo cuarto transitorio del Decreto impugnado. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, declarar la invalidez del artículo 14, párrafo primero, en su porción normativa “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional”, de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, declarar la invalidez de los

artículos 14, fracción III, en su porción normativa “grado jerárquico de Comisario General” y 15, fracción VII, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, de la Ley de la Guardia Nacional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, declarar la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto impugnado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, únicamente por la invalidez de la porción normativa “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional”, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso C, denominado “Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval”, en su subinciso C.1, denominado “Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares”. El proyecto propone

declarar la invalidez de los artículos 25, fracción IX y 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; los artículos 138, fracción VII y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; así como el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Precisó que en el subapartado C.1 se expone que antes de la reforma impugnada todos los elementos que integraban la Guardia Nacional, con independencia de su cuerpo de origen, quedaban sometidos a la disciplina, al fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional.

Las reformas impugnadas varían el estatus de los elementos asignados a los cuerpos militares, ahora este personal sólo tiene que cesar de desempeñar su cargo en la institución de origen, pero es considerado activo del Ejército o Fuerza Aérea. Esta consideración viene aparejada, por lo menos, de los siguientes cambios: el personal asignado a la Guardia Nacional ahora queda sujeto al fuero militar para determinados delitos; su remoción es facultad de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y puede acceder, si bien, al régimen de estímulos, ascensos y recompensas, previstos en la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

La propuesta considera que estos cambios vulneran el carácter civil de la Guardia Nacional y, tal como lo expresa la minoría accionante, contraviene los consensos alcanzados

durante el proceso de reformas constitucionales, publicado el veintiséis de marzo del dos mil diecinueve y plasmados en la redacción vigente del artículo 21 de la Constitución General y en el capítulo transitorio de la misma.

De este modo, se concluye que resultaría un fraude a la Constitución General afirmar que esa Institución policial conserva su carácter civil y se rige por una doctrina policial si sus integrantes son militares en activo sometidos a la jurisdicción y al régimen disciplinario militar desarrollando funciones militares y actuando bajo la norma militar, no solamente penal y disciplinaria, sino que, entre otras, la relativa a los ascensos, a las recompensas y a las remociones.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar de acuerdo con la propuesta de invalidez de los artículos a que se refiere esta propuesta, ya que la finalidad de las fuerzas armadas que se señalan en el proyecto de los artículos es reformar el régimen personal asignado al policía militar en contravención a lo previsto en el artículo 21 constitucional, ya que distorsiona el carácter civil de la Guardia Nacional su adscripción a la Secretaría del ramo de la Seguridad Pública y su disciplina policial.

Añadió compartir la afirmación del proyecto, señalando con la misma autoridad, convicción y respeto de quien hubiere usado dicha expresión en otros asuntos, en cuanto que resultaría un fraude a la Constitución General considerar que la Guardia Nacional conserva su absoluto carácter civil y

se rige por una doctrina policial si de cualquier forma sus integrantes son militares en activo sometidos a la jurisdicción y al régimen disciplinario militar. Además, como se destaca en la consulta, lo establecido en los artículos analizados también es contrario a lo establecido en el artículo 13 constitucional porque se expande la jurisdicción militar a servidores que, de acuerdo con la Constitución General, deben ser civiles.

La señora Ministra Esquivel Mossa discordó de la declaración de invalidez de los artículos 25, fracción IX, y 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, así como del segundo párrafo del artículo 1° de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos toda vez que estas normas que regulan la situación legal del personal de la Fuerza Armada Permanente asignado a la Guardia Nacional siendo que no pueden catalogarse como militares en activo, sino únicamente como servidores públicos que para el efecto de conservar su antigüedad en la milicia, así como las prestaciones que por el tiempo de servicios acumulado en ella les correspondan, se les considera como pertenecientes a las fuerzas armadas ya que estos servidores públicos pasan comisionados, de ahí que no compartió el párrafo 276 del proyecto, en el que se formula una conjetura en el sentido de que resultaría un fraude a la Constitución General considerar que la Guardia Nacional conserva su carácter civil y se rige por una doctrina

policial, ni sus integrantes son militares en activo pues lo que el legislador en el caso estableció fue que ese personal quedaba sometido al régimen disciplinario militar, así como al sistema de ascensos y recompensas, pero sólo para poder disfrutar de los derechos que les corresponden como militares, pues sería incongruente que las instituciones armadas preserven y, en su momento, respeten las prerrogativas prestacionales de ese personal comisionado sin poder examinar a cambio si el desempeño que tuvieron durante su estancia en la Guardia Nacional fue o no el esperado, ya sea para privarlos de tales derechos o estimular y reconocer su comportamiento y eficiencia en esa corporación, por lo que estimó que no existe fraude a la Constitución General.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que en relación con el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, no resulta inconstitucional toda vez que esta fracción se reformó para señalar que para ingresar a la Guardia Nacional se requiere, en su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instalaciones de la Fuerza Armada Permanente ni de las policiales y de esta reforma no se advierte que implique alguna contravención al artículo 21 de la Constitución General.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso C, denominado “Modificaciones al

régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval”, en su subinciso C.1, denominado “Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares”, respecto a la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, en contra del proyecto y por la validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor del proyecto.

Por tanto, la votación respectiva deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso C, denominado “Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval”, en su subinciso C.1, denominado “Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares”, reconocer la validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara

Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, declarar la invalidez del artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, declarar la invalidez de los artículos 138, fracción VII y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; así como del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VII, relativo al estudio de fondo en su

apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso C, denominado “Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval”, en su subinciso C.2, denominado “Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval”. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos transitorios segundo y quinto del Decreto impugnado.

Señaló que como se expuso al inicio de este subapartado, el régimen transitorio de la reforma constitucional del veintiséis de marzo de dos mil diecinueve fue enfático en que tanto la policía militar como la policía naval serían reasignados a sus cuerpos de origen. En este sentido, la reasignación de los elementos de la policía naval a su cuerpo de origen es una consecuencia de la consolidación de la Guardia Nacional proyectada y ordenada por el Órgano Reformador de la Constitución General.

La propuesta analiza sistemáticamente los transitorios apuntados y concluye que estos mantienen el carácter transitorio de los elementos castrenses dentro de la Guardia Nacional, pues incluso los que decidieron en esa primera ronda de reasignación mantenerse prestando sus servicios en la Guardia Nacional, serán llamados el día de mañana a regresar a su cuerpo de origen; solamente que éste será el Ejército y ya no la Armada. Por eso se considera que los artículos bajo análisis no implican la desnaturalización de la Guardia Nacional ni su conversión en un ente militar, mucho

menos permite la participación directa de las fuerzas armadas en las labores de Seguridad Pública, excediendo los escenarios constitucionales para tal fin previstos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso C, denominado “Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval”, en su subinciso C.2, denominado “Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval”, consistente en reconocer la validez de los artículos transitorios segundo y quinto del Decreto impugnado, la cual se aprobó en votación económica por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso D, denominado “Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional”. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 21, fracciones III y VII, 22, párrafo primero, 26, fracciones V, VI, VII y VIII, 34,

fracción III, inciso d), 39, fracción III y 86, párrafo segundo de la Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos transitorios primero, octavo y noveno del Decreto impugnado.

Precisó que en el apartado D se analizan los cambios en la profesionalización en los servicios de carrera y en la rotación de personal, así como en la estructura orgánica de la Guardia Nacional. En síntesis, respecto del artículo 39, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional, la propuesta concluye que los elementos de la institución analizada deben de completar un adiestramiento civil, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, por lo que su posible adiestramiento a través de cursos impartidos por las Fuerzas Armadas, entre otras instituciones, no supone una violación al artículo 21 constitucional.

Agregó que en lo que concierne a los cambios introducidos en los servicios de carrera y en la rotación de personal, a través de los artículos 26 y 34 de la Ley de la Guardia Nacional, la propuesta considera que, en última instancia, el Consejo de la Carrera de la Guardia Nacional detenta la facultad decisoria en la regulación de los concursos de ascensos y puede regular el grado de coordinación con la Secretaría de la Defensa, así como lo realiza con cualquier otra dependencia.

Además, el Congreso de la Unión no encuentra límite constitucional para establecer una rotación permanente de los mandos, posibilitando el cambio de adscripción de los

elementos de la Guardia Nacional o regular las causas de conclusión de sus servicios.

Finalmente, por lo que hace a los cambios en la estructura orgánica, contenidos en los artículos 21, 22 y 86 de la Ley de la Guardia Nacional, la propuesta no advierte que las modificaciones realizadas contravengan o impliquen una modificación al carácter civil de la institución; su objeto, a grandes rasgos, es modificar la manera en la que se estructuran las divisiones territoriales que tendrá la Guardia Nacional, así como de las subdivisiones logísticas requeridas para todas sus funciones, sin que se advierta un desbordamiento de la amplia libertad configurativa con la que cuenta el legislador en la materia.

Señaló que el estudio se realiza por separado y rige una lógica común: el Congreso de la Unión cuenta con las facultades para organizar la Institución policial bajo análisis y, definir lo relativo a su estructura orgánica. En estas condiciones, se concluye que las normas analizadas no exceden los supuestos de participación de la Secretaría de la Defensa, previstos constitucionalmente de manera taxativa en el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional.

Añadió que los artículos impugnados tampoco alteran el carácter civil de la Institución y, mucho menos, suponen la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, por lo anterior la propuesta es reconocer

la validez de los artículos en sus fracciones y en los párrafos aquí analizados.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea concordó con el proyecto, en contra de las consideraciones.

La señora Ministra Ortiz Ahlf manifestó estar con el proyecto, en contra de las consideraciones.

La señora Ministra Esquivel Mossa señaló estar con el proyecto, en contra de consideraciones.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández coincidió con el proyecto, salvo por lo que se refiere a reconocer la validez de la porción normativa “en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional” de la fracción V del artículo 26 de la Ley de la Guardia Nacional, pues sí existe un vicio de inconstitucionalidad al coordinarse para la realización de los concursos para ascender.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso D, denominado “Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional”, consistente en reconocer la validez de los artículos 21, fracciones III y VII, 22, párrafo primero, 26, fracciones V, VI, VII y VIII, 34, fracción III, inciso d), 39, fracción III y 86, párrafo segundo de la Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos transitorios primero, octavo y noveno del Decreto

impugnado, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, salvo por lo que se refiere el artículo 26, fracción V, en la porción normativa “en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional”, de la Ley de la Guardia Nacional, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo, salvo por lo que se refiere el artículo 26, fracción V, en la porción normativa “en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional”, de la Ley de la Guardia Nacional, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, salvo por lo que se refiere el artículo 26, fracción V, en la porción normativa “en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional”, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso E, denominado “Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública”. El proyecto propone reconocer la validez de los artículos 7, fracción IX, 17, párrafo tercero, 18, párrafo cuarto, 19, fracción I, y 32 Bis, de la Ley de la Guardia Nacional; así como del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Indicó que la propuesta es considerar válido el subsistema analizado a través de una interpretación conforme del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Armada, esta disposición faculta al personal militar a efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, en los términos que dicta el marco jurídico aplicable.

Precisó que se parte de que esta última disposición permite la intervención de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, de manera genérica, siempre y cuando efectúe operaciones de apoyo y lo haga en relación con la Guardia Nacional, mediante el llamado entre mandos superiores de la propia Ley de la Guardia Nacional que mandata, entonces el artículo es inconstitucional, porque resulta contrario a la estricta excepcionalidad que debe caracterizar al apoyo de las fuerzas armadas que prestan a las instituciones de seguridad pública. Excepcionalidad que no ha sido más que reiterada por la Corte Interamericana y por este Alto Tribunal.

Añadió que la intervención de elementos militares en apoyo de las instituciones que garantizan la seguridad pública debe ser y estar exhaustivamente regulada, de tal forma que se prevea la excepcionalidad y la temporalidad acotada de sus actuaciones, como se extrae de la jurisprudencia interamericana y de los propios precedentes nacionales más recientes.

En tal virtud, la propuesta consiste, primero, en abandonar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, de acuerdo con la cual del artículo 129 constitucional se extrae que las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles a petición expresa de ellas y sin usurpar sus competencias y, segundo, en reconocer la validez del subsistema analizado y, en particular, del artículo 2 Bis de la citada Ley Orgánica, siempre y cuando se interprete en el sentido de que el marco jurídico aplicable es aquel comprendido por los artículos 21 y 129 constitucional, que establecen una prohibición para que el personal militar efectúe operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, pues éstas corresponden a las autoridades civiles y son ajenas a la disciplina militar y para que aquél pueda apoyarlas se requiere una habilitación constitucional excepcional, como la que actualmente existe y que fue introducida en el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional.

La señora Ministra Esquivel Mossa compartió el reconocimiento de validez de los artículos 7, fracción IX, 17, tercer párrafo, 18, cuarto párrafo, 19, fracción I y 32 Bis, de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, los cuales prevén la coordinación entre la Guardia Nacional, la Guardia Civil y las autoridades militares, así como la facultad del personal militar para efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, en los términos que señaló el marco jurídico aplicable; sin embargo, se apartó de

las consideraciones porque esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya determinó en la controversia constitucional 90/2020, fallada el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, por mayoría de ocho votos, cómo debe llevarse a cabo la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública por lo que, en todo caso, la constitucionalidad de estas disposiciones reclamadas debe desplegarse en términos de lo resuelto por este Alto Tribunal, al interpretar el artículo quinto transitorio del Decreto de reformas constitucionales que creó la Guardia Nacional.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con la propuesta de validez de las normas a las que se refiere este apartado del proyecto, pero no compartió las consideraciones que la sustentan.

Consideró factible establecer una interpretación conforme para sostener la validez de estas normas, pero no basados en abandonar el precedente de este Tribunal Pleno, sino sobre la base de lo que se ha establecido por parte de la Corte Interamericana, concretamente en el “Caso Alvarado Espinoza y Otros Vs México”, para sostener que no resulta contraria a la Constitución General la colaboración de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, siempre y cuando sea extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.

Por otro lado, 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 a la policía judicial o ministerial. También debe ser regulada 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 de la materia y, finalmente fiscalizadas por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Estimó que la interpretación conforme debe ir sobre esta base para poder concluir en la validez de los preceptos.

El señor Ministro Laynez Potisek señaló que, en principio, está en contra del reconocimiento de validez del artículo 17, en su tercer párrafo; el 18, cuarto párrafo y el 19, fracción I, en su segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional.

Consideró que esos tres párrafos son congruentes con la transferencia que se hacía de la institución de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa, donde va a estar junto con el Ejército y la Armada, por parte de la Defensa. Estimó que es constitucional el que se hagan estas equivalencias, pero estos tres párrafos no son optativos ni es una facultad de coordinación ni imperativos a todos los niveles.

Dio lectura a los artículos 17, párrafo tercero, y 18, párrafo cuarto, de la Ley de la Guardia Nacional.

Estimó que bastaría con suprimir la porción normativa “para el desempeño de las funciones de Seguridad Pública”, de los párrafos en comento y refirió que se trata de una ley reglamentaria del artículo 21 constitucional.

Precisó que si se suprimen esas porciones normativas, el texto quedaría de la siguiente manera: “El Comisario General mantendrá enlace con los Comandantes de Región Militar y, en su caso, Naval de su adscripción, a fin de facilitar una adecuada colaboración en el marco de sus respectivas atribuciones” y “La Comandancia Militar, la Región Naval y los Batallones, Seguridad Nacional y defensa del territorio y la Guardia Nacional en materia de seguridad pública”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández manifestó que su voto será en contra del proyecto, porque si bien el artículo quinto transitorio, establece que “excepcionalmente el Presidente puede disponer de las fuerzas armadas mediante órdenes ejecutivas para auxiliar en tareas de seguridad pública durante el periodo de transición”. Así, en cada caso, se tendrán que expresar las razones extraordinarias por las que disponga de las fuerzas armadas para atender situaciones concretas de seguridad pública. Es decir, este régimen transitorio incluye una habilitación transitoria para emitir órdenes ejecutivas para que las fuerzas armadas auxilien, excepcionalmente, en

tareas específicas de seguridad pública, pero no confía al Congreso de la Unión la facultad de emitir normas que autoricen de manera ordinaria y permanente a los militares una competencia civil que la Constitución reserva a otras autoridades, como lo es la de seguridad pública.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso E, denominado “Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública”, respecto de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, reconocer la validez del artículo 7, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho para formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en

contra de consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat y Pérez Dayán, reconocer la validez de los artículos 17, párrafo tercero; 18, párrafo cuarto; 19, fracción I, y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Laynez Potisek, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho para formular voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández precisó que si bien se alcanzó la votación necesaria para reconocer la validez de los preceptos impugnados, fue con consideraciones distintas a las del proyecto, por lo que solicitó a las señoras Ministras y a los señores Ministros que le hagan llegar al señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá las razones que consideraron al votar por la validez para que realice el engrose respectivo con las consideraciones de la mayoría.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá aceptó realizar el engrose respectivo sustentándolo en las consideraciones de la mayoría.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VIII, relativo a los efectos. El proyecto propone que las declaratorias de inconstitucionalidad

decretadas surtan sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Unión y, por la materia del Decreto impugnado, al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Modificó el proyecto para eliminar la referencia al artículo 25, fracción IX, pues la mayoría del Tribunal Pleno decidió reconocer su validez.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena manifestó que los efectos propuestos generan inquietudes respecto al problema de qué procede con los artículos declarados inconstitucionales en distintas de sus porciones, pues el proyecto no propone rechazar extender la invalidez sobre la integridad de éstas y, por el contrario, sugiere suprimir, para lograr una legislación sin vacíos, operativa y que otorgue certeza jurídica distinta a la pensada por el legislador, pero consistente con el parámetro de control. Ello, con la excepción de una única reviviscencia propuesta; sin embargo, al declararse la inconstitucionalidad de sus porciones normativas, se presentan diversos escenarios que necesitan una transitoriedad que debe ser reglamentada por el legislador.

Consideró que se necesitaría determinar la asignación de recursos financieros, el control administrativo, determinar el destino y permanencia del capital humano y, en general, cómo estructurar la Guardia Nacional con un mando civil, lo

que implicaría la exigencia de reglamentar un nuevo régimen de transición.

Por ello, estimó que este Tribunal Pleno debe otorgar un plazo al legislador para que determine las adecuaciones necesarias a la ley, pues el régimen transitorio, especialmente los artículos quinto y sexto del Decreto de la reforma constitucional, establecen un mandato legislativo amplio para que el Congreso de la Unión reglamente la construcción institucional de la Guardia Nacional.

En específico hasta la fecha no se ha atendido por el legislador el artículo Sexto Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional de marzo de dos mil diecinueve. Por mandato expreso del artículo Sexto Transitorio, las fuerzas armadas pueden colaborar, participar con la construcción de la Guardia Nacional durante el régimen de transición que establece el artículo Quinto Transitorio.

En suma, la inconstitucionalidad detectada debe llevar a reenviar el tema al legislador para que legisle en la materia con fundamento en el artículo Sexto Transitorio.

La señora Ministra Esquivel Mossa manifestó no estar de acuerdo con la reviviscencia del texto anterior del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, relativo a los requisitos para ingresar a la corporación y tampoco con que la invalidez decretada, fundamentalmente la del artículo 29, fracción IV, surta sus efectos de manera inmediata toda vez que, como lo señaló el señor Ministro Gutiérrez Ortiz

Mena, es conveniente que este efecto de invalidez se postergue en relación con lo que dispone el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de noviembre de dos mil veintidós, que estableció también este período de creación de la Guardia Nacional para desarrollar su estructura, sus capacidades, su implantación territorial y el Presidente pueda disponer de la Fuerza Armada Permanente para las tareas de seguridad pública.

Consideró que los efectos de la invalidez deben posponerse de acuerdo con lo que dispone el Quinto Transitorio de la Reforma de noviembre de dos mil veintidós.

La señora Ministra Ríos Farjat manifestó que la reforma impugnada pretendió generar un ajuste sistémico a la Guardia Nacional, pues este cuerpo policiaco ha venido funcionando en la práctica con gran parte de la infraestructura e insumos de la Secretaría de la Defensa Nacional, por lo que la reforma pretendió dar un revestimiento formal a la manera en cómo operativamente se ha estado desarrollando. Ahora, la invalidez que se ha votado tiene el efecto de trasladar de manera inmediata las facultades previstas para esta Secretaría a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Señaló que quizá alguna invalidez parcial de las decretadas pudiera generar complicaciones operativas y normativas, por eso, es pertinente realizar una muy respetuosa y atenta exhortación para que el Congreso depure posibles incongruencias que puedan presentarse en

la realidad, a fin de no crear desarreglos en una área tan delicada para el Estado Mexicano con el traslado inmediato de nuevas atribuciones a la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana que fueron otorgadas a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Estimó que esto permitiría no sólo que el Congreso identifique las salvaguardas constitucionales necesarias para lograr los objetivos de la seguridad pública en el país, manteniendo el carácter civil de la Guardia Nacional, pero con el apoyo y colaboración de la Secretaría de la Defensa Nacional, sino que además vislumbre los contrapesos jurídicos que impidan que este nuevo cuerpo policiaco se pervierta con el tiempo y que al mismo tiempo permita la colaboración funcional y fluida entre ambas Instituciones.

Sugirió agregar este efecto adicional al presente asunto, y de no incorporarse, anunció que votaría a favor del proyecto, con un voto concurrente respecto a estos efectos adicionales.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que desde el principio de sus participaciones ha sostenido que:

Uno, no se trata de lo que parece que debe ser, sino lo que manda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dos, puede que conforme a la legislación de otros países convenga o no que la seguridad pública esté a cargo de las fuerzas armadas

Tres, lo determinante es que la norma suprema exige que sea una entidad civil en todos sus aspectos.

Cuatro, se corre el riesgo de que con la conducta y entrenamiento militar los miembros de la Guardia Nacional no ejerzan su función como miembros de policía.

Cinco, establecer en leyes secundarias la adscripción, control y funcionamiento de la Guardia Nacional que corresponda a la Secretaría de la Defensa, pues con ello se vacía el contenido de la norma constitucional y se genera un fraude a la Constitución.

Seis, el que se integre la Guardia Nacional con personal que siga considerándose como militar en activo, desvirtúa la naturaleza civil de la entidad.

Siete, se pueden coordinar con las fuerzas policiacas en ciertos casos, pero estando claramente distinguidas y separadas, aunque en coordinación, la libertad de configuración tiene como límite indudable las disposiciones constitucionales, como en este caso.

Ocho, manifestó no estar de ninguna manera en contra de las fuerzas armadas, por el contrario, agradeció y reconoció su fundamental labor en favor de México, los mexicanos y las mexicanas, labor que enorgullece y sirve a al país.

Nueve, señaló estar a favor de la certeza jurídica en la aplicación del Decreto impugnado y, por ello, su voto es por su invalidez total.

Agregó que, como mexicano, como ciudadano, como padre y abuelo, agradeció a las fuerzas armadas su labor en bien del país en múltiples aspectos y situaciones y su auxilio a favor de la seguridad pública se puede realizar, pero sin absorber y vaciar el régimen civil de la Guardia Nacional, como ordena el artículo 21 constitucional.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consideró que se trata de un tema importante el establecer los efectos.

Propuso al Tribunal Pleno, en atención a lo expuesto por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y las señoras Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa, que el señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá realice una propuesta de los efectos para que se analicen en la sesión próxima.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá manifestó su conformidad con elaborar la propuesta.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo levantó la sesión a las catorce horas con cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima

sesión ordinaria, que se celebrará el jueves veinte de abril del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre	NORMA LUCIA PIÑA HERNANDEZ	Estado del certificado	OK	Vigente	
	CURP	PIHN600729MDFXRR04				
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e000000000000000000000023a9	Revocación	OK	No revocado	
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	09/06/2023T00:17:52Z / 08/06/2023T18:17:52-06:00	Estatus firma	OK	Valida	
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION				
	Cadena de firma	4b 15 79 a6 88 ff d4 a7 1f 7e d6 9a d7 97 01 89 fa 52 f5 8b 2b be 49 d4 39 00 47 80 67 98 ce 9a ad 6c 59 2d 61 e5 12 43 69 23 4e 2e c2 99 ef 9a 98 54 5e 57 2e 74 ff 40 87 95 7a 30 e6 4f 7e 88 bd 64 b7 98 6c 99 50 bc 2a bd c1 2e d7 1f 53 93 40 fd 2e e8 16 80 86 8c 21 a8 c3 fc 69 f9 1c 8c 31 80 ac 90 ad 4c f3 f3 8c 61 44 ee 75 4c 89 ea a2 5e 1e 3c 97 29 5f cf 8e c7 bc d7 ff 0b 25 d1 98 97 ce 42 e2 70 8f 4c f9 f9 9d 12 a5 89 66 c0 e2 08 15 66 02 4b 1e 93 30 2c 75 39 23 0c b0 ba 8d fd 3d 97 31 1b c7 18 6a 29 4d a6 e9 be 13 0f 47 78 e3 da 79 1c 19 92 70 aa de 39 17 bc 4b 84 a6 19 2c 58 46 4a 46 1b c1 c8 6d 76 01 31 a0 59 7d 26 f3 27 5b 98 d7 c4 d0 24 82 38 1c 9b c1 32 ae e6 39 2e 1e 27 c4 47 e4 ae 68 5c 04 ad cf da 1a 94 04 d5 02 81 79 3c 1f 36 11 86 cf 8b 5d ff				
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	09/06/2023T00:17:53Z / 08/06/2023T18:17:53-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e000000000000000000000023a9				
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	09/06/2023T00:17:52Z / 08/06/2023T18:17:52-06:00				
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Identificador de la secuencia	5888651				
	Datos estampillados	7978F81671E630C58550330DB35CB231CB53FB05AF4B2583BF4BAA8DD9E1569E				

Firmante	Nombre	RAFAEL COELLO CETINA	Estado del certificado	OK	Vigente	
	CURP	COCR700805HDFLTF09				
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e00000000000000000000001b34	Revocación	OK	No revocado	
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	04/06/2023T22:43:01Z / 04/06/2023T16:43:01-06:00	Estatus firma	OK	Valida	
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION				
	Cadena de firma	b4 d3 ad 6f 9e 87 0a cb be b2 8d 34 d5 f6 12 e6 ff 35 fd a7 32 1e a9 4f 83 35 8d bb d3 c0 2b b9 a3 53 6c 10 7d a2 72 1a db b5 b6 1d c5 66 c8 54 5e 8d c6 bb 29 7c dc 18 e4 2e dd 08 06 e7 5f 3a 70 42 4c 06 09 30 a4 f7 63 de d7 d7 b2 2d b6 5f da af b3 08 42 a7 f6 b9 23 6e cc dc 3c 64 20 ee fe fa a7 60 45 65 fd 64 11 d9 0e fa 28 71 2a 59 89 05 48 ea e1 a7 ec f5 00 f0 f2 ca 8b 26 09 a5 a2 70 d6 eb 1d 1a 3e b7 13 a3 f5 14 46 e3 2b fd 0f c9 7e 9b ea ef c3 8a a0 b6 d2 fe 2d 31 c8 0a c3 99 eb 8e 0b df 3a 6d 0e a7 00 fb 4c f4 6c 1c d9 34 9d 00 dc 9b d2 7a d6 17 69 bd 87 0c 9e 68 d4 13 52 3d be ef a8 4e 53 20 34 6e 34 71 6c d9 12 25 04 6f 28 8f 9c 4e 8b 95 8e 54 f5 29 5d 84 a5 2c e2 1e 7f 71 b7 f0 00 ab 75 3a f0 a0 5a aa 40 ff 3c d6 d3 b1 e2 fa 76 74 82 80 88 83 07 e5				
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	04/06/2023T22:43:01Z / 04/06/2023T16:43:01-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e00000000000000000000001b34				
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	04/06/2023T22:43:01Z / 04/06/2023T16:43:01-06:00				
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Identificador de la secuencia	5866743				
	Datos estampillados	98B9458A8C06D1A89FBEB558B29A21CA4BA2F8A99E5DD513C127ECF6201342DA				