

**PROMOVENTES: COMISIÓN  
NACIONAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS**

## ÍNDICE TEMÁTICO

|      | Apartado                                                                                                          | Criterio y decisión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Págs.              |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| I.   | COMPETENCIA                                                                                                       | Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 43-44              |
| II.  | PRECISIÓN DE LAS NORMAS Y/U RECLAMADAS<br>OMISIONES                                                               | Se tiene por impugnada la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad, por omisiones legislativas relativas, así como los artículos 9°, fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVI y XXXVIII; 14, fracción IV; 25, fracciones II y VII; 63, último párrafo; 66, fracciones III y IV y último párrafo; 75; 82; último párrafo; 100; 102; 103; 104; 105 y 106, en las porciones normativas que se precisan. | 44-45              |
| III. | OPORTUNIDAD                                                                                                       | El escrito inicial es oportuno.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 46                 |
| IV.  | LEGITIMACIÓN                                                                                                      | El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 46-48              |
| V.   | CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO<br><br>V.1. Causal de improcedencia planteada por la Cámara de Diputados | La causal de improcedencia es infundada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 49-53<br><br>49-51 |

|            |                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |         |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
|            | <b>V.2. Causal de improcedencia planteada por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal</b>                   | La causal de improcedencia es infundada.                                                                                                                                                                                                                                                           | 51-52   |
|            | <b>V.3. Reforma al artículo 14 de la Ley de la Guardia Nacional</b>                                             | No se actualiza la causal de improcedencia.                                                                                                                                                                                                                                                        | 52-56   |
| <b>VI.</b> | <b>ESTUDIO DE FONDO</b><br><b>VI.1. Omisiones legislativas.</b>                                                 | El Congreso de la Unión incurrió en omisión legislativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que el contenido de la Ley de la Guardia Nacional no cumple con lo ordenado por el artículo cuarto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional.                         | 56-91   |
|            | <b>VI.2. Segundo concepto de invalidez</b>                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 91-166  |
|            | <b>VI.2.1. Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito</b>                                     | Este Tribunal Pleno considera que la investigación para prevenir el delito, como tarea de Seguridad Pública, sí es una atribución que corresponde a la Guardia Nacional, como institución de seguridad pública.                                                                                    | 92-113  |
|            | <b>VI.2.2. Facultad para efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas</b> | Esta Suprema Corte sostiene que la verificación para prevenir las infracciones administrativas no es una consecuencia necesaria de lo que comprende la Seguridad Pública en términos del artículo 21 constitucional.                                                                               | 113-120 |
|            | <b>VI.2.3. Facultades genéricas para la prevención del delito</b>                                               | Este Tribunal Pleno sostiene que son proporcionales las facultades de la Guardia Nacional de (i) recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de | 120-126 |

|  |                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |         |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
|  |                                                                                            | inteligencia preventiva; (ii) obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales; (iii) vigilar, de forma genérica, los diversos contenidos de internet.                                                                                                          |         |
|  | <b>VI.2.4. Facultad para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados</b> | Resulta desproporcional la medida consistente en llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 126-133 |
|  | <b>VI.2.5. Facultad de realizar intervención de comunicaciones</b>                         | Este Tribunal Pleno considera que los artículos de la Ley de la Guardia Nacional que facultan a esta institución para intervenir comunicaciones resultan proporcionales ya que dotan a la figura regulada de un marco jurídico certero y preciso.                                                                                                                                                                                                                                      | 134-148 |
|  | <b>VI.2.6. Facultad para realizar acciones de geolocalización</b>                          | Este Alto Tribunal estima que la facultad otorgada a la Guardia Nacional para que pueda solicitar la geolocalización de un aparato de comunicación móvil para la investigación de cualquier delito, incluyendo los delitos menores o que no ameritan pena de prisión, constituye una habilitación desproporcionada, pues queda a discreción de dicha autoridad la posibilidad de solicitar el uso de esta figura sin regulación de los supuestos o casos en que ello sería permisible. | 148-160 |
|  |                                                                                            | Este Tribunal Pleno considera la facultad indicada es constitucional. Lo que se concluye de la                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 160-166 |

|  |                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                |
|--|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
|  | <p><b>VI.2.7. Facultades para requerir documentos</b></p>                    | <p>interpretación sistemática de la fracción impugnada con lo dispuesto en el artículo 132, fracción XI del Código Nacional de Procedimientos Penales. De lo que se deriva que no hay confusión, pues la facultad analizada se refiere a las atribuciones de la GN de participar en la investigación de los delitos bajo la conducción del ministerio público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.</p> <p>En el concepto de invalidez segundo se reconoce la validez de las fracciones III, V, XVIII, XXIX, XXXVIII, todas del artículo 9° y de los artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106, de la Ley de la Guardia Nacional.</p> <p>Por otro lado, se declara la invalidez de las fracciones IV y VI y fracción XXVI, en la porción normativa “<i>así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real</i>”, todas del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.</p> |                |
|  | <p><b>VI.3. Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria.</b></p> | <p>Las fracciones XXXIII, XXXV, del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional son constitucionalmente válidas. La fracción XXXIII atribuye a dicha institución facultades propias de la materia de seguridad pública que le corresponden por mandato constitucional. Por lo que toca a la fracción XXXV, se trata de facultades de apoyo en materia migratoria, que se relacionan directamente con el mantenimiento del orden público, por lo que la Guardia Nacional se encuentra facultada para realizarlas de manera subordinada al Instituto Nacional De Migración.</p> <p>Por otro lado, la fracción XXXVI del mismo artículo, en su porción normativa “<i>y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren</i>”, es</p>                                                                                                                                       | <p>166-217</p> |

|  |                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |         |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
|  |                                                                                                                                                           | <p>inconstitucional, pues el alojamiento de las personas migrantes dentro de las estaciones migratorias no es una medida punitiva, ni constituye una cuestión que ponga en riesgo la seguridad pública, por lo que no se justifica la permanencia de la Guardia Nacional al interior de dichas estaciones.</p> <p>Se declara la invalidez de la fracción XXXVI y se reconoce la validez de las fracciones XXXIII y XXXV, todas del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |         |
|  | <p><b>VI.4. Estudio sobre la regularidad constitucional de diversos requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional.</b></p>                             | <p>Los requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional consistentes en <i>no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia ni, para el caso de ingreso a la Guardia Nacional, haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública</i>, son inconstitucionales pues violan los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, así como los principios de reinserción social y de presunción de inocencia.</p> <p>Se declara la invalidez de los artículos 14, fracción IV, 25, fracción II y VII, de la Ley de la Guardia Nacional, en la porción normativas precisadas.</p> | 217-257 |
|  | <p><b>VI.5. Estudio relativo a la omisión de regular un procedimiento de responsabilidad administrativa para los miembros de la Guardia Nacional.</b></p> | <p>El Congreso de la Unión no fue omiso en regular un procedimiento de responsabilidad administrativa aplicable a los miembros de la Guardia Nacional pues, al no existir un mandato constitucional para ello, la propia Ley de la Guardia Nacional prevé válidamente mecanismos de remisión a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 257-283 |

|  |                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
|  |                                                                                                                                                                                                                                         | Se declara la <b>validez</b> de los artículos 57 a 71 de la Ley de la Guardia Nacional.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |         |
|  | <b>VI.6. Estudio del artículo 60, fracción V, de Ley de la Guardia Nacional relativo al deber del personal de la Guardia Nacional el abstenerse de cometer tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o desaparición forzada.</b> | <p>Este Tribunal Pleno considera que el hecho de que el legislador no haya contemplado expresamente en la Ley de la Guardia Nacional a las conductas previstas en la fracción V del artículo 60 como “<i>faltas administrativas graves</i>” no implica que no lo sean o que no sea posible aplicarles a los servidores públicos que llegasen a cometer dichos ilícitos, las sanciones de remoción, destitución o inhabilitación para el cargo. Así, al establecer un deber jurídico sancionado desde distintas normas y con diversos tipos de responsabilidad, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad, sino que, por el contrario, es útil recordatorio de la conducta que deben observar los miembros de la Guardia Nacional.</p> <p>Se reconoce la validez del artículo 60, fracción V de la Ley de la Guardia Nacional</p> | 283-297 |
|  | <b>VI.7. Estudio relativo a la medida disciplinaria de “restricción”.</b>                                                                                                                                                               | <p>Este Tribunal Pleno considera que la sanción de restricción constituye una medida legítima que, si bien restringe temporalmente los derechos a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad, lo hace para de asegurar la disciplina institucional como principio rector y organizacional de la Guardia Nacional, a efecto de garantizar ser una policía especializada.</p> <p>Se reconoce la validez de los artículos 63, último párrafo; 66, fracciones III y IV y último párrafo de la Ley de la Guardia Nacional.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 298-317 |
|  | <b>VI.8. Estudio relativo a los artículos 60, fracción XXVI, 75 y 82 de la Ley de la Guardia Nacional.</b>                                                                                                                              | <p>Las normas impugnadas vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.</p> <p>Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 60, fracción XXVI; 75 y 82, en las porciones normativas precisadas, de la Ley de la Guardia Nacional.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 317-349 |

|      |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |         |
|------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
|      |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |         |
| VII. | <b>EFFECTOS</b><br><b>Declaratoria de invalidez</b> | <p>a. Artículo 9, fracciones IV, VI y XXVI en la porción normativa “<i>así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real</i>” y XXXVI.</p> <p>b. Artículo 25, fracción II, en la porción normativa “no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”.</p> <p>c. Artículos 14, fracción IV, última parte y 25, fracción II, última parte en las porciones normativas “no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”.</p> <p>d. Artículo 25, fracción VII, en la porción normativa “dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública”.</p> <p>e. Artículo 60, fracción XXVI, en su totalidad que dispone: “<i>Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio</i>”.</p> <p>f. Artículo 75 en la porción normativa: “(…) <i>amenace a un superior o...</i>”.</p> <p>g. Artículo 82, en su porción normativa “extravíe” del primer párrafo y la totalidad del segundo párrafo.</p> | 349-350 |
|      | <b>Extensión de efectos</b>                         | Se extienden los efectos de la invalidez a la porción normativa “o pierda la custodia d...”, del artículo 82 de la Ley de la Guardia Nacional.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 351     |
|      | <b>Retroactividad</b>                               | La invalidez de los artículos 75 y 82, en las porciones normativas precisadas, se retrotrae hasta el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 351     |
|      | <b>Otros lineamientos</b>                           | En el caso de la invalidez del artículo 75 en la porción normativa “(…) amenace a un superior o...” y del artículo 82 primer párrafo en las                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 351-352 |

|              |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |         |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
|              |                                                                                    | porciones normativas “extravíe” y “(...) o pierda la custodia d (...)” y de la totalidad de su segundo párrafo, considerando que se trata de tipos penales, los efectos serán retroactivos sin posibilidad de que los operadores jurídicos competentes decidan y resuelvan los efectos de esa retroactividad.                                                                                              |         |
|              | <b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b> | Esta resolución y la declaratoria de invalidez, incluida las de efectos retroactivos, surtirán efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.                                                                                                                                                                                                  | 352     |
|              | <b>Notificaciones</b>                                                              | Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia deberá notificarse al Congreso de la Unión. Respecto a las porciones normativas invalidadas que contienen tipos penales deberá notificarse al Consejo de la Judicatura Federal para que lo informe a los juzgados de distrito, tribunales colegiados de circuito y tribunales unitarios. Y también deberá notificarse a la Fiscalía Federal de la República. | 352     |
| <b>VIII.</b> | <b>DECISIÓN</b>                                                                    | Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la acción de inconstitucionalidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 352-354 |

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
62/2019**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

COTEJÓ

**SECRETARIA: ERIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA**

**COLABORÓ: DENNIS ALLEN VACA VEGA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al\*\*\*\*\*, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la Ley de la Guardia Nacional, en su Integridad, expedida mediante Decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, de fecha veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “CNDH”) presentó demanda para impugnar la constitucionalidad de la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad y, en lo particular, de los artículos 9°, fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVI y XXXVIII, 14, fracción IV, en la porción normativa “*no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia*”, 25, fracciones II y VII, en la porción normativa “*dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública*”, 63, último párrafo, 66,

fracciones III y IV y último párrafo, 75, 82, último párrafo, 100, 102, 103, 104, 105 y 106, publicados en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve<sup>1</sup>.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la CNDH expuso los siguientes conceptos de invalidez:

- a) La Ley de la Guardia Nacional, en su totalidad, no regula los elementos mínimos establecidos en el artículo cuarto transitorio, fracción II, 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” (en adelante, decreto de reformas en materia de Guardia Nacional), lo que se traduce en omisiones legislativas parciales en competencias de ejercicio obligatorio que implican una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Con la finalidad de reglamentar la actuación y formación de la Guardia Nacional, el Poder Reformador de la Constitución modificó el artículo 73, fracción XXIII, para establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución. Además, el Poder Reformador consideró trascendental precisar cuáles eran los elementos esenciales que debía contener la Ley de la Guardia Nacional. Por tal motivo, a través del régimen transitorio, se incorporó la obligación de legislar sobre ciertos componentes básicos para el adecuado funcionamiento de la institución policial.

Tales previsiones de contenido esencial fueron establecidas de forma particular en el artículo cuarto transitorio, fracción II, del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. No obstante, del análisis integral de la Ley de la Guardia Nacional, se advierte que el Congreso de la Unión expidió dicho cuerpo normativo sin cumplir con la totalidad de los elementos referidos. En concreto, dicho órgano no reguló los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las entidades federativas, ni estableció las reglas para determinar las aportaciones de los Estados, así como los criterios de evaluación de sus integrantes.

---

<sup>1</sup> Escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.

Las omisiones legislativas en que incurrió el legislador federal implican un incumplimiento por parte del Congreso de la Unión de un mandato constitucional, lo cual tiene como consecuencia la transgresión al principio de legalidad, aunado a que se genera incertidumbre jurídica respecto de los elementos que no fueron regulados.

En primer lugar, la ley impugnada es omisa en regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios. La ley se limita a referir que se llevarán a cabo acciones de colaboración y coordinación sin precisar cuáles serán los supuestos —como lo exige el texto constitucional—. En el mismo sentido, la Ley solamente señala que “los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y Municipios, se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes”. Si bien de la lectura sistemática de los artículos 6º, fracción IV, 88, 89, 90, 91, 92 se desprende que habrá colaboración y coordinación entre la Guardia Nacional y las instituciones de seguridad pública estatales y municipales, no se prevén los supuestos específicos que posibilitarán dicha participación conjunta. Por ello, no se puede acotar el margen de actuación de la Guardia Nacional, lo cual da pauta a la arbitrariedad en cuanto a la determinación de la procedencia de esos supuestos, en vulneración al principio de legalidad y del derecho de seguridad jurídica.

En segundo lugar, la ley impugnada es completamente omisa en cumplir con el mandato constitucional de contemplar las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local. La ley referida hace una única mención a las aportaciones en el artículo 92, párrafo segundo, donde se determina que los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y las entidades federativas o Municipios contendrán las aportaciones que las autoridades locales y municipales realizarán, dejando los términos y condiciones completamente al arbitrio de las partes.

En tercer lugar, por mandato constitucional, la ley impugnada tenía que incorporar la regulación de criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional. Ningún precepto de la ley prevé esos criterios. Los artículos 25, fracción, IV, 26, fracciones VI y IX, 49, 60, fracción XV, 91, 97 fracción XIII, y cuarto transitorio únicamente establecen i) que se requiere aprobar los procesos de evaluación de control de confianza para ingresar a la Guardia Nacional; ii) la obligación del personal de someterse a evaluaciones

periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia; y iii) que el informe presentado por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República debe contener, al menos, la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño. Corroborar lo anterior el contenido del artículo 26, fracciones VI y IX, ya que dispone que un reglamento establecerá los criterios para la promoción del personal de la Guardia Nacional, entre los cuales se deberá incluir la evaluación del expediente del personal. Es decir, la ley remite a disposiciones reglamentarias para el establecimiento de los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional, aunque la Constitución refiere de manera expresa que los criterios de evaluación deben formar parte de la ley. Los criterios deben existir y regularse en atención al principio de legalidad y no quedar comprendidos en un reglamento, de lo contrario, se vulnera el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.

- b)** El artículo 9º, fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXVIII y XXXII, así como los diversos 100, 102, 103, 104, 105 y 106, de la Ley de la Guardia Nacional establecen diversas atribuciones de la Guardia Nacional —en materia de prevención del delitos e infracciones administrativas— que resultan indeterminadas, genéricas y ambiguas. Eso da pauta a la arbitrariedad y vulnera el derecho a la seguridad jurídica, a la privacidad y a la intimidad; así como el principio de legalidad y la prohibición de injerencias arbitrarias.

Las fracciones impugnadas habilitan a la Guardia Nacional para investigar y verificar a los gobernados y sus posesiones, así como para determinar la posición geográfica de sus dispositivos móviles, sin que exista denuncia alguna, para la prevención de delitos e infracciones administrativas. Es decir, sin actualizarse los supuestos de flagrancia o sin tener noticia de la comisión o posible comisión de un delito, la Guardia Nacional puede realizar tareas de investigación y verificación; recabar cualquier tipo de información; llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados; solicitar la georreferenciación de dispositivos móviles; y realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo de sitios web. Asimismo, la ley referida no precisa los límites y circunstancias específicas en que se podrán ejercer esas atribuciones. Esto permitirá a la autoridad actuar de manera arbitraria y, en consecuencia, realizar actos de molestia que podrían resultar invasivos de la intimidad y privacidad de las personas.

En términos constitucionales, algunas técnicas y actos de investigación (como la intervención de comunicaciones o la georreferenciación) solo pueden llevarse a cabo de forma excepcional y con previa autorización judicial, para el esclarecimiento de una conducta delictiva cometida; nunca para prevenir los delitos. Existe una indebida habilitación para que se lleven a cabo tareas de

investigación, verificación, geolocalización, entre otras, para prevenir hechos futuros de realización incierta.

Al respecto, es necesario considerar que el artículo 9º, fracción VIII, de la Ley impugnada faculta a la Guardia Nacional para realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos y las actuaciones que les instruya aquel o la autoridad jurisdiccional. Ello resulta plenamente compatible con el andamiaje constitucional en materia de seguridad pública. No obstante, los artículos impugnados facultan a la referida institución federal para que, sin la conducción del Ministerio Público, realice actos de investigación para prevenir delitos y faltas administrativas. Más aun, en términos de la fracción IV, pueden efectuar tareas de verificación para prevenir la comisión de infracciones administrativas, cualesquiera que estas sean, tales como las infracciones en materia de tránsito o las faltas a las disposiciones de cultura cívica. En suma, se faculta a la Guardia Nacional para realizar tareas de investigación motu proprio, sin el mando y sin la conducción del Ministerio Público, con la finalidad de prevenir delitos.

En particular, la fracciones XVIII (que permite a los elementos de la Guardia Nacional requerir a autoridades y solicitar a las personas físicas o morales informes o documentos para fines de investigación) y XXIX (que permite obtener, analizar y procesar información y realizar acciones necesarias para la prevención de delitos de manera directa o mediante mecanismos de coordinación) del artículo 9º dejan al completo arbitrio de dicha autoridad la posibilidad de realizar diversos actos de molestia. Aunque se establece que los documentos requeridos serán para fines de investigación, debe tomarse en consideración que en la misma Ley se hace referencia a “investigaciones para la prevención de los delitos”, lo cual genera incertidumbre, ya que no se tiene la certeza sobre si dichas pesquisas se realizan para prevenir delitos, o bien, dentro de una investigación criminal bajo el mando del Ministerio Público.

#### I. Intervención de comunicaciones y georreferencia en tiempo real

El artículo 9º, fracción XXVI, de Ley referida faculta a dicha institución para solicitar a la autoridad competente, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite la información con que cuenten y la georreferencia de los equipos móviles, con fines de prevención del delito. Por su parte, el artículo 100 de dicho ordenamiento establece la posibilidad de que se efectúe la intervención preventiva de comunicaciones privadas. Los artículos subsecuentes 101, 102, 103, 104, 105 y 106 regulan la intervención de las comunicaciones privadas estableciendo los principios que la rigen, los requisitos que deberá contener la solicitud, el catálogo de delitos que ameritan dicha intervención, otras reglas de intervención de la autoridad judicial, lo

procedente en el caso de que no existan elementos que acrediten la posible comisión de un delito, y los sujetos que podrán dar cumplimiento a tales intervenciones.

i. Intervención de comunicaciones privadas

El artículo 16 constitucional reconoce la posibilidad de que se intervengan las comunicaciones, circunstancia que debe darse en un contexto de excepción y con atribuciones limitadas. La Constitución General únicamente permite que la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, autorice la intervención de cualquier comunicación privada.

En este sentido, los artículos impugnados son amplios e indeterminados al no limitar el uso de dichas técnicas a una investigación criminal, pues puede utilizarse bajo fines preventivos, lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica, privacidad e inviolabilidad de las comunicaciones, así como el principio de legalidad. Dichas normas no atienden al principio de excepcionalidad y dan pauta para que los elementos de seguridad pública de esa institución, bajo el argumento de que se encuentran realizando tareas preventivas, intervengan cualquier comunicación por la simple sospecha de que alguien puede llegar a cometer un delito.

Si bien es cierto que el artículo 103 de la Ley de la Guardia Nacional enlista los delitos por los cuales se autorizará la intervención de comunicaciones, las disposiciones combatidas facultan a dicha institución policial para actuar sin encontrarse en el supuesto de investigación de algún delito, sino en ejercicio su facultad de “tarea preventiva”. Asimismo, las normas son contradictorias ya que, en un primer supuesto, los artículos 100 y 103 exigen que se acredite la existencia de indicios “suficientes” de que se está organizando la comisión de delitos para que proceda la autorización de intervención de comunicaciones, pero, por otra parte, el artículo 105 prevé que una vez que la Guardia Nacional intervenga una comunicación privada puede advertir “el indicio de la posible comisión de un delito” y hacerlo del conocimiento del Ministerio Público. Es decir, es posible que se ejerza dicha medida sin que previamente se tenga la certeza de que la conducta antijurídica se cometió o está por cometerse. En suma, primero se interviene la comunicación y, si de ello se advierte que se cometió un delito, entonces se hará del conocimiento del Ministerio Público. Las normas permiten que elementos de dicha institución realicen una intervención previa de las comunicaciones privadas de manera discrecional, fuera de un determinado proceso de investigación del delito y sin la conducción del Ministerio Público.

En todo caso, si la Guardia Nacional estuviera en posesión de “indicios suficientes” de hechos posiblemente constitutivos de delitos, deberá dar parte al Ministerio Público, al ser este la autoridad competente, misma que iniciará la etapa inicial del procedimiento

penal, en el curso de la cual solicitará a la autoridad judicial competente la intervención de comunicaciones en determinados delitos, si el caso lo amerita.

## ii. Geolocalización

En la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 32/2012, se llegó a la conclusión de que, aunque la medida de geolocalización en tiempo real de equipos móviles pudiera tener el efecto de invadir la vida privada, ello se encuentra constitucionalmente justificado. No obstante, este Alto Tribunal también fue enfático al determinar que la medida debe encontrarse limitada a delitos taxativamente enunciados, en los que se pretende salvaguardar bienes jurídicos de la mayor relevancia o siempre que se estuviera en presencia de un caso urgente.

La facultad que se confiere a la autoridad ministerial es de orden excepcional, pues su ejercicio solo procede en aquellos casos en que se cuente con elementos que hagan probable la comisión de los delitos taxativamente enunciados, todos ellos de gravedad o de particular trascendencia. En este sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, el Pleno concluyó que la figura de geolocalización persigue un fin constitucionalmente legítimo; es una medida idónea en tanto que constituye una herramienta que facilita y dota de eficacia a la función constitucional de prevención, investigación y persecución del delito; y puede considerarse que los altos índices de delincuencia en el país hacen necesario el uso de tecnologías como la geolocalización, que llevan a mejores y más eficientes resultados que las técnicas tradicionales de persecución de los delitos.

Tratándose de delitos menores o que no pongan en alto riesgo la vida, integridad y seguridad de la persona, no se cumple con la proporcionalidad en sentido estricto porque la afectación al derecho es mucho mayor a la importancia del fin perseguido. Para que la medida supere el test de proporcionalidad, debe estar restringida sólo a los delitos más graves para la población o a los supuestos de urgencia, esto es, (i) cuando se pongan en riesgo la vida o integridad física de las víctimas del delito o (ii) cuando exista riesgo de que se oculte o desaparezca el objeto del delito, supuestos en los que la geolocalización juega un papel fundamental en la investigación del delito por sus características y la información que provee. No se cuestiona la constitucionalidad de la medida de geolocalización en tiempo real, siempre y cuando la misma se sujete a los límites constitucionales y legales.

No obstante, la fracción XXVI del artículo 9°, al permitir que la Guardia Nacional solicite por escrito, previa autorización del juez, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que

cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, no supera el test de proporcionalidad. Dada la amplitud de la fracción, no es posible establecer parámetros para su implementación razonable y proporcional, lo que se traduce en una intromisión en el ámbito privado de los individuos. No fue previsto límite alguno en los casos en los que elementos de la Guardia Nacional pueden solicitar la geolocalización o georreferenciación, ya que el legislador federal fue omiso al acotar a ciertos delitos o supuestos de urgencia que vuelvan imperiosa la aplicación de tal medida. La norma resulta aún más indeterminada y extensiva al justificar su uso en tareas preventivas.

## II. Acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web

La fracción XXXVIII del artículo 9° de la Ley referida faculta a la Guardia Nacional para realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas. Esta disposición resulta amplia e indeterminada, ya que permite a la autoridad vigilar, identificar, monitorear y rastrear cualquier tipo de contenido que se encuentre en internet sin tomar en consideración que no toda la información que se encuentra en ese medio es de carácter público. El uso de la red de internet implica el intercambio de información de una diversidad de documentos y archivos que, por el hecho de emplear una plataforma de conexión común a distintos usuarios, no implica que todos los datos sean públicos y objeto de vigilancia por parte de cualquier autoridad. Esos datos también se encuentran protegidos por el derecho a la vida privada y a la intimidad, pero con matices e implicaciones específicas derivado del contexto actual en el que existe un incremento en el uso de tecnologías digitales, particularmente en el ámbito de las comunicaciones.

No obstante, es posible que el empleo de sistemas o programas de vigilancia por parte de las autoridades estatales resulte legítimo en algunos casos. En tal supuesto, resulta indispensable que las medidas se encuentren especialmente reguladas y controladas para evitar que un Estado tenga un alto poder invasivo sobre las personas sujetas a vigilancia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido que los programas de vigilancia pueden tener un grave impacto sobre los derechos a la intimidad o a la libertad de expresión, por lo que existe una necesidad urgente de que los Estados revisen su legislación para establecer los límites a la potestad para vigilar las comunicaciones en línea, su necesidad y proporcionalidad, y los principios de derecho internacional sobre la materia.

Adicionalmente, la CIDH señaló que suelen invocarse razones de seguridad nacional y lucha contra el delito o crimen organizado para llevar a cabo actividades estatales de vigilancia en internet. Para

limitar el ejercicio de interpretaciones discrecionales, es necesario especificar claramente los criterios que deben aplicarse para determinar los casos en los cuales este tipo de limitaciones resulta legítimo. Además, para que un programa de vigilancia de las comunicaciones en línea resulte adecuado, es necesario que los Estados demuestren que las limitaciones a los derechos a la intimidad y en su caso, de expresión, sean estrictamente necesarias en una sociedad democrática para lograr los objetivos que persiguen. Paralelamente, cualquier restricción a la libertad de expresión o a la privacidad en Internet como efecto de una medida estatal de seguridad debe respetar los requisitos procedimentales impuestos por el derecho interamericano.

Contrario a lo anterior, la fracción XXXVIII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional resulta lesiva del derecho a la privacidad e intimidad de las personas, ya que presupone que la información y contenido de sitios web que se encuentra en internet es pública y, por lo tanto, objeto de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo. La amplitud de la norma permite a los elementos de seguridad pública realizar esas conductas sin limitación, facultándolos para realizar toda clase de actos invasivos a la intimidad de las personas. La posibilidad de que se ejecuten estos actos sobre toda la información y contenido de sitios web, con el propósito de prevenir delitos, abre la posibilidad de que, ante cualquier sospecha, elementos de la Guardia Nacional puedan inspeccionar sitios o páginas de internet que no sean de carácter público.

### III. Proporcionalidad de las medidas

Finalmente, si bien las medidas mencionadas pudieran perseguir un fin constitucionalmente válido, como la prevención del delito, resultan desproporcionadas. Es necesario un examen de la norma impugnada para determinar, en el caso concreto, las relaciones entre el fin perseguido y su colisión con los derechos mencionados, lo que debe resolverse con un test de proporcionalidad.

Identificando los fines que ha perseguido el legislador federal con las normas impugnadas, se advierte que estos pueden resultar válidos constitucionalmente. Podría estimarse que la intención del legislador al dotar a la Guardia Nacional de determinadas facultades sobre la prevención del delito se comprende dentro de la seguridad pública, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Federal.

Tratándose de la idoneidad de las normas, este requisito se cumple en relación con la finalidad, pues las medidas pretenden alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador, ya que la Guardia Nacional debe preservar los objetivos de la seguridad pública —como lo son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación

del orden público y la paz social—. Es decir, con tales previsiones normativas se busca cumplir con la labor preventiva del delito.

No obstante, la medida no resulta necesaria, pues en el caso concreto la prevención del delito no puede circunscribirse a la capacidad reactiva del Estado frente a los delitos. Dicha función debe concebirse de manera integral, tomando en consideración todas las políticas públicas dirigidas a la raíz de los delitos, es decir, debe abordarse el fenómeno delictivo como problema social cuyas soluciones se encuentren en las causas que llevan a un individuo a delinquir. Por ello, la política pública de la prevención del delito debe considerar otros elementos que pueden incidir en la comisión de conductas delictivas —como los educativos, familiares, culturales, entre otros—

Asimismo, las medidas resultan desproporcionales, ya que es factible que posibiliten la arbitrariedad y abuso de la autoridad, lo que coloca en una situación de incertidumbre a los gobernados. La afectación o vulneración a los derechos fundamentales es mayor en relación con el fin que se persigue. No se desconoce que se incorporó el concepto de investigación preventiva y las atribuciones propias de este a la Ley de la Policía Federal, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de junio de 2009, con la finalidad de fortalecer las atribuciones y acciones que permitan mejorar la prevención del delito, ni que dichas facultades se trasladaron a la Ley de la Guardia Nacional. Sin embargo, el análisis de la constitucionalidad de la norma que se impugna debe realizarse a la luz de la reforma constitucional de junio de 2011. Se reitera que el efecto de la norma es desproporcionado con relación al fin que se pretende alcanzar, pues la afectación que se genera a los derechos a la intimidad, privacidad, seguridad jurídica, y prohibición de injerencias arbitrarias resulta mucho mayor.

Por lo anterior, resulta indispensable que el Máximo Tribunal se pronuncie acerca de los límites entre la facultad preventiva y de investigación, así como de los actos que en cada una de ellas puede efectuar la Guardia Nacional como autoridad policial, los supuestos que ameritarán tales medidas y de manera especial los actos de investigación permisibles para la prevención de los delitos.

- c) El artículo 9°, en sus fracciones XXXIII, XXXV y XXXVI, permite a la Guardia Nacional inspeccionar y vigilar la entrada y salida de personas en el país, así como verificar si los extranjeros que residen en el territorio nacional cumplen con las obligaciones que establece la Ley de Migración; igualmente, se les faculta para apoyar en el aseguramiento y resguardo de los extranjeros que incumplan con dicho ordenamiento.

Las fracciones referidas transgreden los derechos de libertad de tránsito, seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias. La

CNDH ha recomendado a las autoridades que participan en tareas de seguridad pública que se abstengan de realizar acciones de verificación migratoria al margen de la ley en contra de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional. Aunado a lo anterior, el legislador federal perdió de vista que existen diversas categorías en materia migratoria —tales como refugiados, apátridas y trabajadores migratorios— y disposiciones internacionales relacionadas con estos grupos. La calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos. Si bien la política migratoria es parte del ejercicio de la soberanía de un Estado, la misma no puede realizarse discrecionalmente.

La Constitución Federal establece en su artículo 11 que toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. La restricción de este derecho solo está justificada de manera excepcional. Dichas excepciones se encuentran enunciadas en el propio texto constitucional y refieren que dicha libertad puede ser limitada de acuerdo con las facultades ejercidas en dos ámbitos: 1) el administrativo y 2) el judicial. Respecto al primero, las limitaciones se pueden dar en leyes sobre emigración, inmigración, salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. En cambio, el segundo puede darse en los casos de responsabilidad criminal o civil.

Las disposiciones cuestionadas introducen una restricción a la libertad de tránsito e irrumpen el ejercicio de la libertad de movilidad deambulatoria debido a que facultan al personal de la Guardia Nacional a detener temporalmente a las personas para la inspección de los documentos migratorios a fin de verificar su estancia regular, lo cual es una atribución que corresponde de manera exclusiva al personal del Instituto Nacional de Migración. La Guardia Nacional no está capacitada para verificar el estatus migratorio. Las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados.

También cabe destacar que, para exigir que las personas que transitan por la vía pública porten un documento de identificación, la Guardia Nacional partiría de elementos subjetivos para realizar actos de molestia a quienes, a su juicio, puedan ser migrantes. Resulta preocupante que se faculte a la Guardia Nacional para verificar la estancia regular sin un parámetro objetivo, permitiendo actos de molestia que parten de la apariencia física de las personas y de la presunción de se encuentran en una situación irregular, lo cual denota una criminalización de la migración y perpetúa conductas xenofóbicas. Asimismo, el legislador desconoce la condición de vulnerabilidad de las personas referidas y que requieren de una especial atención en cuanto a la protección y garantía de sus

derechos. Es así como las disposiciones referidas, al establecer como atribución de la Guardia Nacional la verificación del estatus migratorio, resultan inconstitucionales al permitir que una autoridad no especializada en la materia limite la libertad de tránsito de los migrantes desconociendo las condiciones especiales y particulares de este grupo.

Resulta relevante señalar que la Ley de Migración establece que será el Instituto Nacional de Migración la única autoridad que podrá vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros, y revisar su documentación. No se desconoce que la Ley de Migración establece que el Instituto Nacional de Migración podrá solicitar la colaboración de las autoridades federales para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la atribución impugnada no resulta razonable, toda vez que la Guardia Nacional no cuenta con la capacitación ni con las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio, a diferencia de las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas en la ley de la materia. Si bien de la lectura de las disposiciones impugnadas pudiera desprenderse que el actuar de la Guardia Nacional se realizará en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, ello no implica necesariamente que su actuar se encuentre subordinado a este Instituto, pues de un análisis de las fracciones referidas se puede desprender que el actuar de esta institución resulta paralelo al del organismo administrativo encargado de las cuestiones migratorias.

- d) Los artículos 14, fracción IV, en la porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”; y 25, fracciones II y VII, en la porción normativa “dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública” de la Ley de la Guardia Nacional exigen no haber sido condenado por ningún delito y no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia, para ingresar a esa institución y para ser Comandante, respectivamente. Adicionalmente, se exige no haber terminado el servicio, de cualquier forma, en alguna institución de seguridad pública, por lo que estas disposiciones vulneran los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, al trabajo y de acceso a un empleo público, así como los principios de reinserción social y presunción de inocencia.

Suponiendo que las normas puedan perseguir un fin válido, consistente en que las personas que quieran prestar sus servicios en la Guardia Nacional gocen de buena reputación, las mismas implican una restricción absoluta y desproporcionada. Asimismo, dichos requisitos contienen categorías sospechosas prohibidas por la Constitución Federal relativas a la condición social y jurídica de las personas. Dado que las normas impugnadas hacen una distinción basada en una categoría sospechosa, corresponde realizar un escrutinio estricto.

I. No estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia.

En el caso de los artículos 14, fracción IV, así como el 25, fracción II, ambas en la porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia” de la Ley de la Guardia Nacional, se estima que podría considerarse satisfecho el requisito de escrutinio estricto consistente en que la norma cumpla con una finalidad imperiosa. Puede considerarse que la norma busca cumplir con los principios que mandata el artículo 21 de la Constitución Federal —que exige que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rija por los principios de legalidad objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos—. La distinción también está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues la imposición de dicho requisito busca garantizar que las personas que laboren en la Guardia Nacional sean honradas y desempeñen sus actividades en beneficio de la sociedad, para que ésta pueda confiar en la institución. Sin embargo, la porción normativa no es la menos restrictiva para conseguir ese fin.

La norma impugnada realiza una equiparación indebida entre las personas sujetas a proceso o que cuentan con orden de aprehensión, presentación o comparecencia respecto de las personas declaradas culpables de la comisión de un delito doloso y los inhabilitados por resolución firme. Esto no sólo conlleva a la obstaculización del derecho de acceso al cargo público con base en una categoría sospechosa, sino que resulta contrario al principio de presunción de inocencia. En este sentido, los requisitos para ingresar a la Guardia Nacional y para ser nombrado Comandante permiten otorgarle la calificación de autor o partícipe en un hecho ilícito a una persona cuya culpabilidad no ha sido acreditada.

II. Terminación del servicio en alguna institución de seguridad pública

La exigencia contenida en el artículo 25, fracción VII, en la porción normativa “baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública” resulta injustificada. Si bien la primera parte de la fracción VII referida aclara que las personas que hubiesen sido separadas, removidas, cesadas o dadas de baja no podrán acceder al cargo, la disposición aumenta el espectro de restricción al impedir que una persona pueda laborar en las instituciones referidas por cualquier otro motivo de terminación. Esto desconoce que posiblemente las causas de terminación del servicio en nada se relacionan con la capacidad para desempeñar un empleo. Por ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé, en su artículo 94, que la conclusión del servicio de un integrante de la policía es la terminación de su nombramiento o la

cesación de sus efectos por diferentes causas, entre las que se encuentra la de baja por renuncia.

Tomando en consideración que, de acuerdo con la Constitución Federal, la Guardia Nacional se constituirá con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, es necesario revisar las normas que regulan a dichos cuerpos para determinar cuáles pueden ser otras causas de terminación del servicio. La exigencia amplia de la porción impugnada no permite apreciar las particularidades de cada caso ya que existe una prohibición absoluta y, por lo tanto, injustificada y desproporcionada de acceder a la mencionada institución. Asimismo, toda vez que se trata de una medida discriminatoria, debe ser examinada a la luz del escrutinio estricto. En ese sentido, la porción normativa no busca cumplir con una finalidad constitucionalmente imperiosa. La porción normativa afecta desproporcionalmente los derechos a la libertad de trabajo y a dedicarse a un empleo del servicio público, al denegar la posibilidad sin una justificación razonable.

**III.** El requisito de no haber sido condenado por delito para ingresar a la Guardia transgrede el principio de reinserción social

En el artículo 25, fracción II, se establece como requisito para ingresar a la Guardia Nacional “no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”, lo cual genera un efecto discriminatorio al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen esa situación. Puede estimarse que la porción referida “busca cumplir con un fin constitucionalmente válido”, ya que el artículo 21 constitucional mandata que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rija bajo determinados principios. También podría estimarse que la distinción legislativa está estrechamente vinculada con una finalidad constitucionalmente imperiosa, al pretender garantizar que las personas que laboren en la institución sean honradas y se presuma de ellas cierta probidad. Sin embargo, la formulación normativa no resulta ser la menos restrictiva. Por el contrario, la porción resulta ampliamente restrictiva al no acotar el tipo de delito cometido que impedirá que una persona pueda ingresar a la Guardia Nacional, e incluso abarca a quienes han sido declarados responsables penalmente por un delito que no ameritó pena privativa de la libertad o bien, por delitos que fueron cometidos de manera culposa. Aunado a lo anterior, la norma impide la plena reinserción a la sociedad de los individuos que compurgaron una pena.

No se desconoce que el requisito de no contar con antecedentes penales puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones; sin embargo, resulta necesario que dichos requisitos atiendan a las especificidades del trabajo que deba realizarse y no deben constituir requerimientos genéricos y amplios.

**IV.** Acceso a un cargo público como derecho al trabajo

Finalmente, las normas impugnadas en el presente concepto de invalidez, además de resultar discriminatorias y contrarias al derecho de igualdad, tienen por efecto negar el acceso a un cargo público por causas injustificadas y hacer nugatorio el derecho al trabajo. Este derecho debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole, que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados.

- e) Los artículos 57 a 71 del Título Quinto denominado “Régimen Disciplinario”, específicamente, el Capítulo I denominado “De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios”, así como el diverso Capítulo II denominado “De los Consejos de Disciplina” vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso, toda vez que el Congreso de la Unión omitió consignar la regulación necesaria para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defensa en los casos de sanción disciplinaria de los integrantes de la Guardia Nacional.

Dentro de los capítulos mencionados, el ordenamiento estableció la forma en que serán sancionadas las conductas cometidas por el personal de la Guardia Nacional en incumplimiento de sus deberes, e incluyó las sanciones que resultarían aplicables. Sin embargo, el legislador federal no estableció ningún procedimiento para que el presunto infractor tenga la oportunidad de defenderse en un momento previo a aquél en que las autoridades determinen la responsabilidad que se hubiere actualizado, así como la aplicación de las sanciones contenidas en la ley. Esto resulta relevante si se considera que algunas de las sanciones, como la restricción —que implica que una persona no pueda disponer de su tiempo libre hasta por quince días— o la del arresto —que consiste en el confinamiento en espacios especiales con una duración máxima de treinta y seis horas— restringen la libertad personal de manera temporal, por lo que resulta indispensable que la persona afectada tenga la oportunidad de defenderse. Por lo anterior, deben considerarse reproducidas todas las consideraciones y razonamientos vertidos en el primer concepto de invalidez relativo a las omisiones legislativas parciales o relativas de carácter obligatorio.

- f) El artículo 60, fracción V, prevé que los miembros de la Guardia Nacional deben abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada. Si bien se reconoce la preocupación del legislador federal por establecer una prohibición para que no se cometan dichos actos, toda vez que se trata de conductas que constituyen una ofensa a la dignidad humana, lo cierto es que las sanciones previstas no son acordes con su gravedad, ya que ni siquiera son consideradas como faltas graves a la disciplina. Esto transgrede la obligación del Estado

mexicano de sancionar dichos ilícitos de forma proporcional a su gravedad.

Las sanciones aplicables a la comisión de los delitos y violaciones a derechos humanos deben responder a un principio de proporcionalidad, el cual implica que las mismas deben determinarse en función del ilícito a sancionar y el bien jurídico que se ve afectado con su comisión. Al respecto, debe subrayarse que en el párrafo final del artículo 60 se establece un régimen de faltas graves, consistentes en el incumplimiento de las obligaciones contenidas en las fracciones XXXIII a la XXXVIII del mismo numeral, que podrán ser sancionadas con suspensión o remoción. No obstante, contrario a la obligación referida, el legislador federal no contempló la comisión de actos de tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, y desaparición forzada como faltas graves.

No se desconoce que el legislador federal ya ha emitido leyes generales que regulan esas conductas y que establecen los tipos penales, así como las sanciones correspondientes. Sin embargo, dichas prácticas lesivas deben sancionarse tomando en cuenta su gravedad, pues de lo contrario el Estado estaría incumpliendo con su deber internacional. Esa situación resulta más preocupante si se considera que se trata de actos que pueden ser cometidos por personal de una institución que tiene a su cargo las tareas de seguridad pública y que hará uso de la fuerza estatal.

- g) El artículo 63, último párrafo, así como el diverso 66, fracciones III y IV, y último párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, establecen como medida disciplinaria la restricción del individuo sancionado hasta por quince días, por lo que éste no podrá disponer de su tiempo libre por ese lapso, lo que restringe de forma desproporcionada el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad. Si bien deben instrumentarse todos los mecanismos necesarios para salvaguardar la máxima de la disciplina que rige a las fuerzas federales de seguridad pública, las medidas correctivas y de sanción deben respetar las prerrogativas fundamentales del personal, por lo que se debe garantizar que éstas respeten la dignidad de las personas y que sean proporcionales a los bienes que se promueven o pretenden proteger.

En este sentido, los plazos establecidos para compurgar las sanciones de restricción que pueden imponerse a los elementos de la Guardia Nacional restringen de forma desproporcionada la libertad del personal, puesto que la duración de la medida de ocho o incluso quince días podría resultar excesiva, en razón que no permite que la persona sancionada pueda descansar y disponer de su tiempo libre hasta por más de dos semanas de trabajo. Parte de la determinación de una persona que ha optado por trabajar o prestar sus servicios requiere del derecho al descanso semanal y al libre esparcimiento como elementos integrantes de la libertad del individuo, de forma que

pueda materializar sus metas. Por lo anterior, la medida referida también atenta contra la dignidad humana de los elementos que integran el cuerpo de seguridad.

Identificando los fines que ha perseguido el legislador federal con las disposiciones combatidas, se advierte que estos pueden resultar constitucionalmente válidos, como puede ser conservar la disciplina establecida en la propia Constitución Federal para las instituciones de seguridad pública. También puede concluirse la idoneidad de las normas, pues con ellas se pueden alcanzar efectivamente los fines perseguidos por el legislador. En cuanto a la necesidad de la medida, esta podría ser necesaria, pues no existen otras medidas alternativas que tengan igual eficacia para garantizar los fines que se pretenden proteger. Sin embargo, la medida resulta desproporcionada, pues se estima que la misma podría tener una menor duración. La afectación que provoca la medida en la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad de los agentes de la Guardia resulta mayor respecto de la realización del fin que se persigue.

Aun cuando a los miembros de la Guardia Nacional no le son aplicables los derechos establecidos en el apartado B del artículo 123 constitucional, no es óbice para reconocer que toda persona tiene derecho a un descanso y a disponer de su tiempo libre después de un periodo razonable de haber prestado sus servicios, pues una conclusión contraria vulneraría la dignidad de las personas, obligándolas a prestar actividades más allá de las exigencias físicas sensatas.

- h)** Los artículos 60, fracción XXVI, 75 y 82 de la Ley de la Guardia Nacional constituyen disposiciones indeterminadas, imprecisas y ambiguas que no permiten a los miembros de la Guardia Nacional discernir cuándo incurren en una conducta que amerita la sanción señalada, por lo que resultan contrarias al principio de taxatividad y al de presunción de inocencia.

**I. Vulneración al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad**

En el caso del artículo 60, fracción XXVI, se establece el deber de que los elementos de la Guardia Nacional se abstengan de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la institución, sin precisar cuáles son esas conductas ni bajo qué parámetros objetivos se determinará su actualización. Asimismo, el artículo 75 prevé la imposición de una sanción a las personas que amenacen a su superior jerárquico, sin precisar lo que debe de entenderse por amenaza.

Los artículos impugnados no permiten que los integrantes de la Guardia Nacional tengan conocimiento de las conductas que podrían ser objeto de sanción, lo cual deja en un estado de incertidumbre a los destinatarios de la norma. Además, las disposiciones referidas permiten un margen de aplicación amplio e injustificado que autoriza

que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión sea considerado una amenaza a un superior jerárquico, o bien que con la realización de una acción se estime que la persona desacreditó su propia imagen o la de la Guardia Nacional. La calificación de la conducta o conductas reputadas como reprochables queda en el ámbito estrictamente personal del individuo que determinará la infracción disciplinaria. En el mismo sentido, la estimación de si determinada expresión es considerada una amenaza quedará a consideración del superior jerárquico. Con base a lo anterior, las disposiciones impugnadas vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

## II. Vulneración al principio de presunción de inocencia

De acuerdo con el artículo 82, segundo párrafo, se presume que existe extravío de armas cuando no se entreguen al depósito correspondiente, lo que amerita una sanción privativa de libertad al responsable. Esto atenta contra el principio de presunción de inocencia, ya que el delito se configura a partir de una presunción. Es decir, no es necesario que se compruebe que efectivamente el arma fue extraviada, sino que basta que un integrante de la Guardia Nacional no la deposite en el lugar correspondiente para presumir que la ha extraviado y, por tanto, se configure el delito de extravío de arma.

3. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida, y designó al Ministro Eduardo Medina Mora para que actuara como instructor en el procedimiento<sup>2</sup>. Posteriormente, éste la admitió a trámite y requirió a las autoridades para que rindieran sus respectivos informes<sup>3</sup>.
4. **Informe del Poder Legislativo Federal.** La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión rindieron informes justificados y defendieron la constitucionalidad de la norma impugnada<sup>4</sup>, en los siguientes términos:

**a) Cámara de Senadores<sup>5</sup>:** la accionante carecerá de legitimación si no aparece la firma del presidente de la CNDH en la demanda.

<sup>2</sup> Acuerdo de veintisiete de junio de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 62/2019, foja 237 y 237 vuelta.

<sup>3</sup> Acuerdo de uno de julio de dos mil diecinueve. Ibídem, fojas 238 a 240.

<sup>4</sup> Ibídem, fojas 253 a 410, y fojas 620 a 862.

<sup>5</sup> Ibídem, fojas 253 a 410,

Asimismo, no es posible impugnar omisiones legislativas, ya que ello implicaría contrariar el objeto para el que se creó la acción de inconstitucionalidad y desnaturalizar dicho medio de control. Se actualiza la causal de improcedencia del artículo 19, fracción VIII, de la ley de la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, de la Constitución General<sup>6</sup>. Además, el proceso se llevó conforme a derecho, ya que no se violó ninguna etapa, por lo que no existe vicio formal.

**PRIMERO.** Se atendieron las previsiones establecidas en el artículo Cuarto transitorio, fracción II, del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional. Particularmente, debe considerarse el contenido de los artículos 5, 6, 7, fracción IV, 8, 9, fracciones XXVII y XLI, 88 y 91 de la Ley de la Guardia Nacional. La ley referida estableció los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios al contemplar el establecimiento de convenios de colaboración. En dichos convenios se establecerá la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional a fin de que las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y Municipios asuman plenamente las funciones de dicha materia. En este sentido, la Ley de la Guardia Nacional permite discernir los supuestos en los que esta institución podrá intervenir en materia de seguridad pública en las entidades federativas y los Municipios —los cuales se encuentran establecidos en la fracción XXVII del artículo 9° del ordenamiento referido—, así como los parámetros que acotan el margen de intervención de la Guardia en esos territorios.

El legislador federal también tuvo en cuenta que, durante la vigencia de los convenios de colaboración referidos, los titulares del Ejecutivo local y los presidentes municipales asumirán diversas responsabilidades. Los convenios también contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán realizar las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de

---

<sup>6</sup> La Cámara estima que resulta aplicable la tesis aislada P. XXXI/2007 del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.** *Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes”.*

competencia local. De la lectura del artículo 92 de la Ley de la Guardia Nacional se advierte que el legislador estableció que las reglas para determinar las aportaciones de las de entidades federativas y los Municipios estarán contenidas en cada convenio de colaboración suscrito por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y los órdenes de gobierno referidos. No se puede llegar al extremo de vincular al legislador a conceptualizar y definir cada locución utilizada, pues basta con la fijación de parámetros tendentes a hacer efectivo el derecho<sup>7</sup>. Lo anterior es suficiente para desestimar el concepto de invalidez y considerar que no existe la omisión planteada.

Tratándose de los criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional, el legislador estimó que el personal será evaluado anualmente en el desempeño de su función de conformidad con la normatividad aplicable. Asimismo, la carrera de la Guardia Nacional se regulará por los méritos de su personal, mismos que serán evaluados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional. Al respecto, debe considerarse el contenido de los artículos 25, fracción IV, 26, fracciones VI y IX, 49, 60, fracción XV, 91, 97, fracción XIII, y cuarto transitorio de la Ley de la Guardia Nacional. Esos artículos determinan que, para ingresar a la Guardia, se requiere aprobar los procesos de evaluación de control de confianza, y establecen como una obligación del personal someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los

---

<sup>7</sup> Para sustentar esa conclusión, la Cámara hace referencia a la jurisprudencia 1a./J. 83/2004 de la Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubro y texto: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.** Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios - considerando también a los de la materia penal- defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean.”

requisitos de permanencia. Asimismo, el Ejecutivo Federal debe presentar un informe al Senado de la República que contenga la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia y los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación de desempeño. De igual forma, los artículos referidos establecen que el Reglamento de la Guardia Nacional establecerá los criterios para la promoción del personal, entre los cuales se deberá incluir la evaluación del expediente respectivo.

El hecho de que la Ley de la Guardia Nacional remita a disposiciones reglamentarias para el establecimiento de los criterios de evaluación no es inconstitucional, pues el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal. El titular del Poder Ejecutivo Federal ya emitió el Reglamento de la Guardia Nacional —en ejercicio de la facultad referida y en cumplimiento del artículo Primero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional—, donde se regula la carrera, el régimen disciplinario y los estímulos aplicables al personal de la Guardia. Asimismo, no existe una vulneración al principio de reserva de ley en tanto las disposiciones reglamentarias no regulan la organización de la Guardia Nacional en términos de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional. En suma, el desarrollo legislativo cumplió con las exigencias constitucionales, lo que permite que la actuación de la Guardia Nacional se encuentre acotada y que los gobernados conozcan la consecuencia jurídica de los actos que realicen dichos elementos.

**SEGUNDO.** De acuerdo con el artículo 21 constitucional, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esa función. Si bien es cierto que la Ley de la Guardia Nacional no establece expresamente qué actos de investigación llevará a cabo la Guardia ni el contexto que permita determinar en qué casos se justificarían dichos actos, lo anterior no se traduce en que los elementos referidos no se puedan desprender de la ley reclamada. Los artículos 251 y 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales, supletorios de la Ley de la Guardia Nacional en términos del artículo 3<sup>8</sup>, establecen los actos de investigación que pueden realizar las instituciones de Seguridad Pública —incluyendo la Guardia Nacional—.

Ahora bien, respecto del contexto en que se pueden realizar los actos de investigación señalados en los artículos 251 y 252 del ordenamiento penal adjetivo, la ley referida tampoco es omisa, pues el artículo 8 establece que la Guardia Nacional debe regir su

<sup>8</sup> **Artículo 3** de la Ley de la Guardia Nacional. A falta de disposición expresa se aplicarán en forma supletoria, en lo que resulten aplicables, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como otra normativa aplicable en la materia.

actuación por el principio de legalidad. Si toda tarea de investigación que realice la policía tendrá que ser conducida por el Ministerio Público, resulta evidente que las tareas de investigación que realice la Guardia Nacional deben darse en el marco de una investigación llevada a cabo por la citada representación social; sin que ello implique que toda la actuación por parte de la Guardia Nacional deba estar autorizada por el Ministerio Público, pues ello vaciaría de contenido la facultad autónoma de la policía para investigar los delitos.

Es infundado el argumento relativo a que la fracción IV del artículo 9° de la ley referida es inconstitucional al permitir a los miembros de la Guardia Nacional efectuar tareas de verificación para prevenir infracciones administrativas. La actuación de dichos miembros debe regirse por el principio de legalidad y el respeto de los derechos humanos. Las tareas de verificación deben estar encaminadas a practicar solamente las diligencias necesarias para prevenir infracciones en materia de tránsito o faltas a las disposiciones de cultura cívica. De igual forma, esas consideraciones dan lugar a concluir que no es inconstitucional la fracción V del artículo referido, ya que el actuar de la Guardia Nacional estará acotado y deberá respetar los derechos humanos.

Asimismo, es infundado el planteamiento de la CNDH relativo a la inconstitucionalidad de la fracción VI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional. Los artículos 249 y 251 del Reglamento de la ley referida impiden que la Guardia Nacional pueda ejercer operaciones encubiertas y de usuarios simulados de manera arbitraria y de tal forma que vulneren los derechos humanos aludidos por la accionante, en tanto establecen una serie de lineamientos y requisitos para realizar dichas operaciones. Además, si las operaciones referidas solo estuvieran encaminadas a esclarecer un hecho delictivo y no a su prevención, se obstaculizaría la labor investigadora de la Guardia.

Son infundados los argumentos sobre la inconstitucionalidad de las fracciones VIII y XXIX del referido artículo 9°. De la lectura de la primera fracción, se advierte que la Guardia Nacional solamente puede requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas informes y documentos para fines de investigación en el contexto de una investigación llevada a cabo por el Ministerio Público. El hecho de que la fracción XXIX del artículo 9° establezca que dicha facultad se ejercerá para la prevención de los delitos no resulta inconstitucional pues, al interpretarse a la luz de lo dispuesto por el artículo 8 de la ley reclamada, se desprende que la atribución impugnada debe realizarse respetando en todo momento el principio de legalidad y los derechos humanos.

Los artículos 9, fracción XXVI, 100, 101, 102, 103, 105 y 106 no son amplios e indeterminados en los términos planteados por la

accionante. Para intervenir una comunicación privada, el artículo 16 constitucional exige solamente una autorización por parte de la autoridad judicial federal a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público, no que dicha intervención se realice dentro de un determinado proceso de investigación de un delito y bajo la conducción de la representación social, como lo pretende la parte accionante. Los artículos impugnados contemplan los mandatos establecidos en el artículo 16 constitucional relativos a que cualquier intervención a una comunicación privada se ejecutará una vez que sea autorizada por la autoridad judicial federal y estará precedida de un escrito de la autoridad competente en el que funde y motive las causas legales de la solicitud, el tipo de intervención, los sujetos y la duración de la misma. Por ello, los artículos impugnados no dan pauta a la intervención arbitraria.

Aunado a lo anterior, el argumento de la accionante relativo a la existencia de una omisión legislativa en los supuestos de aplicabilidad de las medidas de geolocalización es inatendible, dado que la parte actora realmente pretende reclamar una laguna normativa; supuesto en el que no se alega la existencia de un mandato constitucional que estableciera el deber de legislar en determinado sentido. Además, tampoco se actualizaría una omisión legislativa porque el artículo 303 del Código Nacional de Procedimiento Penales, de aplicación supletoria, acota la facultad referida a ciertos delitos o supuestos de urgencia. La geolocalización se encuentra justificada constitucionalmente.

Por último, es infundado el argumento de la CNDH consistente en que los artículos impugnados no son proporcionales, puesto que las facultades previstas en los artículos impugnados se encuentran claramente acotadas y la actuación de la Guardia Nacional debe regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos, lo cual impide que las medidas reclamadas sean ejercidas de manera arbitraria.

**TERCERO.** En los apartados de la demanda donde se incluyen cuestiones relativas al fenómeno migratorio y se conceptualizan diversos derechos humanos, no se hace valer “agravio alguno que le cause perjuicio al promovente”; por lo que el contenido de esos apartados debe considerarse inoperante. La accionante desconoce que existen restricciones al derecho de libre tránsito, lo cual es compatible con el contenido del artículo 11 constitucional y con lo previsto en la Ley de Migración. Particularmente, dicha ley establece la obligación de mostrar la documentación que acredite la identidad o la situación migratoria, así como de proporcionar la información y datos personales que sean solicitados por las autoridades competentes. Por ello, el argumento de la CNDH parte de una premisa falsa y, por tanto, es inoperante. Asimismo, las facultades

otorgadas a la Guardia Nacional en materia de revisión y detención migratorias son de coordinación y apoyo al Instituto Nacional de Migración, por lo que es claro que la limitante al derecho de tránsito ya está prevista por el artículo 11 constitucional y la Ley de Migración. Las normas tildadas de inconstitucionales no implican una verificación exclusiva de personas migrantes, sino también de nacionales, lo que conlleva a la inexistencia de la transgresión al principio de igualdad que afirmó la accionante.

**CUARTO.** Por un lado, los apartados donde se desarrollan diversos derechos humanos y principios no combaten el contenido de ningún precepto, por lo que deben considerarse inoperantes. Por otro lado, el artículo 123 constitucional estableció un trato diferenciado para los miembros de la seguridad pública al determinar que los mismos se regirán por sus propias leyes. Los miembros de la Guardia Nacional regirán su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos. Por ello, las limitantes establecidas por las normas impugnadas para acceder al cargo de Comandante de la Guardia Nacional y para ser miembro de ésta encuentran sustento en el artículo 123, apartado B, fracción XVII, de la Constitución General. El artículo constitucional está anteponiendo el interés de la sociedad de contar con mejores elementos que coadyuven con ésta en el combate a la delincuencia frente al interés particular de un grupo de gobernados de permanecer un cargo<sup>9</sup>. Tratándose del requisito de no haber causado baja en ninguna institución de seguridad pública para poder formar parte de la Guardia, el requisito parte de la política de austeridad del gobierno federal; puesto que se mencionó que no se contratarían nuevos miembros desde la creación de la Guardia, sino que se incorporarían elementos de las distintas instituciones de seguridad pública.

**QUINTO.** El Título Sexto del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, que comprende de los artículos 159 a 205, regula las etapas de los procedimientos en materia de régimen disciplinario. Desde el inicio del procedimiento, la corrección disciplinaria se hará del conocimiento del presunto infractor, fundando y motivando la actuación de la autoridad, a fin de que la persona puede ser oída en audiencia por el superior. En este sentido, desde el inicio de procedimiento de imposición de sanciones disciplinarias, el presunto

---

<sup>9</sup> La Cámara señala que tiene aplicación jurisprudencia 2a./J. 79/2002 de rubro: **“SEGURIDAD PÚBLICA. EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, ÚNICAMENTE PROHÍBE LA REINSTALACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES QUE AL MOMENTO DE LA REMOCIÓN NO LLENARON LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA EXIGIDOS POR LAS LEYES VIGENTES”**.

infractor tiene conocimiento de los hechos que se le imputan, puede comparecer ante la autoridad correspondiente y manifestar lo que a su derecho convenga.

**SEXTO.** Los deberes que se regulan en la fracción V del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional no pueden ser clasificados como conductas graves, ya que se trata de conductas que derivan de acciones con una naturaleza jurídica distinta. Por un lado, la abstención de infligir o tolerar actos de tortura; tratos crueles, inhumanos o degradantes; así como desaparición forzada atienden a la protección de los derechos humanos. Por otro lado, las fracciones XXXIII a XXXVIII regulan el cumplimiento de deberes derivados de la disciplina del personal en una estructura de subordinación. Los actos de tortura o aquellos previstos en la fracción V del artículo 60 de la ley referida se analizarán bajo la normatividad aplicable, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en donde se determinan las agravantes o atenuantes para el caso concreto.

**SÉPTIMO.** Las sanciones y restricciones previstas en los artículos 63 y 66 de la Ley de la Guardia Nacional resultan proporcionales a los fines que se persiguen, entre otros, salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas; así como contribuir a la preservación del orden público y la paz social. Asimismo, las sanciones establecidas en los artículos impugnados no son medidas absolutas, sino de carácter temporal que pueden ser reducidas o incluso eliminadas con una amonestación. Las medidas correctivas del referido artículo 66 establecen el límite máximo de la sanción, lo que no implica que se deba sancionar al personal con ocho a quince días forzosamente. Finalmente, no puede considerarse que una medida correctiva o sanción sea humillante o degradante para una persona que infrinja la ley por el simple hecho de estar bajo la supervisión del superior jerárquico.

**OCTAVO.** Los preceptos impugnados no son inconstitucionales por el hecho de no precisar las conductas constitutivas de infracción o responsabilidad administrativa, porque tal aspecto debe ser interpretado en relación con el marco legal aplicable a los miembros de la Guardia Nacional de acuerdo con sus deberes, funciones, cargo, puesto o comisión. Los preceptos establecen el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras. Por un lado, la fracción XXVI del artículo 65 de la Ley de la Guardia Nacional requiere acudir a otras normas para determinar si un miembro de la Guardia Nacional ha incurrido en la infracción, sin embargo, ello no trastoca los principios de taxatividad, tipicidad y reserva de ley, pues tal remisión se encuentra acotada a que las normas respectivas estén relacionadas con los deberes y obligaciones que la ley de la materia les confiere. De la lectura del artículo 21 constitucional y del artículo 8 de la ley referida, se advierte que el hecho de que los miembros de

la Guardia Nacional no cumplan con ciertos principios rectores dará lugar a desacreditar su imagen y, por lo tanto, a la imposición de la sanción. Por otro lado, el artículo 75 impugnado claramente establece los elementos subjetivos y normativos del tipo penal. La conducta prevista en ese artículo se reviste de un elemento subjetivo que trasciende el dolo y la culpa, y que se encuentra supeditado al bien jurídico tutelado: la integridad o la vida del superior jerárquico. Si bien es cierto que el texto adolece de descripciones abundantes de los elementos de la conducta, ello obedece a que no es posible realizar una clasificación minuciosa de las conductas que puedan o no afectar la integridad o la vida de los superiores jerárquicos, su grado o cantidad, porque si así se hiciera, se avalaría la posibilidad de evitar incurrir en el tipo genérico de la conducta. Asimismo, el otorgamiento de una facultad discrecional —en términos de este numeral— no implica un actuar arbitrario, ya que la autoridad está obligada a fundar y motivar su acto. Finalmente, respecto de los argumentos de la accionante relativos al artículo 82, no existe una vulneración al principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de tratamiento. El precepto impugnado no dispone la aplicación de medidas que supongan la anticipación del castigo reservado a quien ha sido declarado culpable de infracciones a la ley. Si bien es cierto que el referido artículo 82 establece la presunción de la comisión de un delito, lo cierto es que la misma no es absoluta. Dentro de la dinámica del procedimiento penal que se instaure, el sujeto activo estará en posibilidad de desvirtuar dichas imputaciones. Solo hasta el momento en que el imputado incumpla con su obligación de probar que no ha perdido la custodia del arma que le haya sido dotada para el servicio se acreditará su responsabilidad.

- b) Cámara de diputados:** el medio de control es improcedente. No se pueden cuestionar omisiones legislativas en la acción de inconstitucionalidad, pues éste es un medio de acción de nulidad de normas y no de condena de cuerpos legislativos. Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 23/2005. Sobre los conceptos de invalidez, se precisa lo siguiente:

**PRIMERO.** La Ley de la Guardia Nacional no incurrió en omisión alguna en relación con lo dispuesto en el artículo transitorio. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones locales se encuentran previstos en los artículos 9, fracción XXVII, 88, 89, 90 y 91 de la ley impugnada; en relación con las reglas para determinar aportaciones de las entidades federativas se debe acudir a los artículos 90, fracciones II, III y VI, 91 y 92; la integración y estructura de la Guardia Nacional se define en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21; los requisitos de ingreso y permanencia están previstos en los artículos 25, 26 y 27; respecto a los criterios de evaluación, “no encontramos expresamente en la Ley una mención acerca de los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes, sólo en los artículos

34 y artículo 4 transitorio”; tampoco se encontraron en la ley las hipótesis que delimiten la actuación de la Guardia Nacional, pero hay artículos que mencionan los principios que regirán dicha actuación, particularmente, en los artículos 8, 60, fracción I, 62 y 94; y los componentes del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 constitucional se encuentran en los artículos 96, 97, 98 y 99.

Como se advierte, todos los elementos del artículo cuarto transitorio fueron incluidos en el ordenamiento. Asimismo, ante la falta de disposición expresa en la Ley de la Guardia Nacional, se aplicarán — en forma supletoria— la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como otra normatividad en la materia. El legislador utilizó el principio de economía legislativa para evitar confusión y una doble regulación. En este sentido, el artículo 7 de la LGSNSP establece un listado de supuestos para la colaboración entre los distintos órdenes de gobierno, dando lugar a que no exista la omisión reclamada.

Respecto de las reglas para determinar las aportaciones para las entidades y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública, se resalta que los convenios de colaboración tienen una naturaleza contractual, pues son las partes quienes libremente podrán establecer los términos y condiciones a los cuales estarán sujetos. En relación con la omisión de establecer criterios de evaluación del desempeño, debe considerarse el contenido del artículo 26, fracciones II, III, VI y IX de la Ley de la Guardia Nacional. En esta ley se determinan los elementos mínimos que deberá contener el expediente personal de la Guardia Nacional, incluyendo los grados, antigüedad, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, procesos de promoción, y correcciones disciplinarias y sanciones.

Asimismo, deben considerarse los artículos 18, fracción XI, 21, 22, 39, apartado B, fracciones VIII y X, 40, fracción XV, 88 de la LGSNSP, donde se determinan los requisitos de ingreso y permanencia en el servicio activo de las instituciones policiales. Estos requisitos no pueden considerarse discriminatorios o violatorios del principio de igualdad, pues incluso la ley del organismo garante de derechos humanos contiene disposiciones similares.

**SEGUNDO.** La función de prevención del delito fue establecida en el texto constitucional a partir de la reforma del sistema penal acusatorio de dieciocho de junio de dos mil ocho. Mediante dicha reforma, el artículo 21 indica que la seguridad pública comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. La labor de las instituciones de seguridad pública, en específico, los cuerpos policiales, inicia desde la prevención de la comisión de delitos en la

que los miembros tienen facultades para impedir que la consumación de los delitos o hechos de que se trate produzcan consecuencias ulteriores.

Existe una prevención del delito y una prevención social; la primera incluye la realización de actos de investigación, mientras la segunda se refiere a la creación de políticas públicas. La Comisión accionante pretende encuadrar todas las facultades de la Guardia Nacional en la prevención social. La geolocalización, la solicitud de documentos y la intervención de comunicaciones privadas son herramientas para prevenir el delito de forma directa partiendo de indicios, siempre bajo el control judicial previsto en la Constitución y en las leyes. Así, la Guardia Nacional, como una institución que forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, está obligada por mandato constitucional a prevenir el delito a través de acciones de inspección, vigilancia, vialidad y proximidad social. Las facultades de investigación contenidas en el artículo 9° impugnado encuadran en dicha prevención.

La Primera Sala de la Suprema Corte ha considerado que las autoridades encargadas de velar por la seguridad pública pueden realizar controles provisionales preventivos, que tienen la finalidad de evitar la comisión de algún delito; sin embargo, deben basarse en una sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no solo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente<sup>10</sup>. En este sentido, tratándose de las medidas de investigación que tengan por efecto una limitación en derechos como la libertad y la vida privada, la Guardia Nacional deberá contar con una sospecha razonada y objetiva. Las actuaciones en materia de investigación, verificación, georreferenciación, intervención de comunicaciones en materia de prevención de delitos e infracciones administrativas deberán realizarse con estricto apego a los derechos humanos de conformidad con los artículos 8, 9, fracción V, 13, fracción V, inciso b), 60, fracción I, y 101 de la Ley de la Guardia Nacional. Las disposiciones cuestionadas también cumplen con los requisitos del artículo 16 constitucional para la intervención de las comunicaciones, pues el juez de control dará la autorización, y el Comandante de la Guardia Nacional y el titular de la Jefatura General de Coordinación Policial pueden solicitarla como autoridades federales.

El artículo 9°, fracción XXVI, relativo a la georreferenciación, también es constitucional. Esta norma no constituye una medida que afecte la inviolabilidad de las comunicaciones, pues se limita a proporcionar la ubicación física del dispositivo móvil sin penetrar en su contenido. La Suprema Corte se pronunció al respecto en la acción de inconstitucionalidad 32/2012 y llegó a la misma conclusión. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014,

---

<sup>10</sup> 2010961

la Corte concluyó que la figura de la geolocalización persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea y necesaria.

**TERCERO.** Las facultades impugnadas obedecen a la función de la Guardia Nacional de preservar el orden y la paz públicas a través de la función de la seguridad pública conforme al artículo 21 constitucional. Asimismo, de la norma impugnada no se advierte cómo se limitará la libertad de tránsito, la seguridad personal, la intimidad, los datos personales y la prohibición de injerencias arbitrarias de los migrantes.

La libertad de tránsito no es absoluta, ya que puede sujetarse a determinadas limitaciones previstas en la Constitución, los tratados internacionales y otras disposiciones aplicables. Los migrantes tienen distintos deberes que deben cumplir al ingresar al país, previstos en el artículo 16 de la Ley de Migración. De ese artículo se advierte que las autoridades encargadas del control migratorio tienen expedita la facultad para solicitar a las personas, que ingresen al país en calidad de migrantes, la documentación que acredite su personalidad, así como la información y datos personales que correspondan. De manera coordinada con la autoridad migratoria, los miembros de la Guardia Nacional podrán solicitar esa documentación e información, sin que ello resulte violatorio de la libertad de tránsito.

Las normas impugnadas tampoco son discriminatorias, ya que no establecen circunstancias que puedan atentar contra la dignidad de los extranjeros y que den pauta a que se dé un trato diferente por razón de raza, género, edad, orientación sexual, etcétera. Las normas tampoco dan pauta a injerencias arbitrarias en la vida privada de las personas. La Guardia Nacional se deberá coordinar con el Instituto Nacional de Migración, autoridad especializada en la materia, siempre con respeto a los derechos humanos. Estas atribuciones son accesorias a las facultades que ejerce el referido instituto para la presentación de migrantes y habilitación de estancias migratorias a que se refiere el artículo 106 y siguientes de la Ley de Migración. Esta ley ya había contemplado la posibilidad de que Policía Federal actuara en auxilio y coordinación con el Instituto.

**CUARTO.** Los requisitos en cuestión persiguen una finalidad constitucionalmente legítima y constituyen una medida idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. Las disposiciones están encaminadas a garantizar que la Guardia Nacional se integre como una policía civil de élite que goce de la confianza ciudadana. La Guardia debe integrarse por elementos honorables, honestos y capaces para enfrentar la situación de inseguridad en que se encuentra el país. Esto a través de la disciplina, la obediencia, el honor, la justicia y la ética como base fundamental de su funcionamiento. Asimismo, deben existir procesos de evaluación de control de confianza; programas de formación, capacitación y

profesionalización; y la previsión de requisitos de ingreso. Consecuentemente, las normas impugnadas obedecen a una exigencia legítima impuesta por la Constitución mediante una corporación de seguridad pública cuyos pilares institucionales yacen en la integridad, la probidad, la honradez y el profesionalismo de sus miembros.

Los requisitos consistentes en no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión también se justifican. De actualizarse alguno de esos supuestos, el Comandante y cualquier elemento de la Guardia Nacional no podrían realizar materialmente sus funciones por estar obligados a cumplir una sentencia condenatoria o estar detenidos en virtud de una orden de aprehensión. Asimismo, si el interesado obtiene una sentencia favorable en el proceso penal, puede ubicarse en los supuestos de acceso como miembro de la Guardia Nacional. Estas medidas también se encuentran justificadas si se pretende generar confianza en la población sobre la debida conducción de la Guardia Nacional en su función de seguridad pública y, sobre todo, en garantizar el interés de la sociedad en general. La libertad de trabajo puede limitarse conforme a los supuestos que establezca la ley, debiendo perseguir una finalidad legítima que supere el test de proporcionalidad (como sucede en el caso en estudio). En este sentido, las porciones impugnadas no resultan violatorias de los derechos a la igualdad, no discriminación, al trabajo, de acceso a un empleo público, y de reinserción social. La medida tampoco vulnera el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento, ya que no se está en presencia de un proceso penal.

Finalmente, tratándose de la porción normativa referente a la separación por cualquier motivo de alguna institución de seguridad pública, la misma no constituye una violación a derechos humanos, ya que el espíritu de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional tiene implícito que los integrantes de estas instituciones no pueden reintegrarse, aunque hayan sido separados injustificadamente del servicio.

**QUINTO.** El derecho de audiencia previa no se vulnera en ciertas ocasiones cuando se le permite al gobernado ser escuchado en su defensa con posterioridad<sup>11</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 3

<sup>11</sup> Como ejemplo, se cita la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro y texto: **“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. EN MATERIA IMPOSITIVA, NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA.** Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, por definición de la ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente, y basta

de la Ley de la Guardia Nacional dispone que, a falta de disposición expresa, se aplicará la LGSNSP en forma supletoria, en lo que resulte aplicable. Este ordenamiento contempla un capítulo denominado “Del Régimen Disciplinario”. Ese capítulo incluye el artículo 104, de donde se advierte que los procedimientos deberán realizarse con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y observando las formalidades esenciales del procedimiento en todo momento. Por ello, las disposiciones combatidas no vulneran la garantía de audiencia ni el debido proceso.

**SEXTO.** El artículo 33 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece que todo servidor público que tenga conocimiento de la comisión de un delito de tortura tiene la obligación de denunciarlo de manera inmediata ante las autoridades competentes. Lo anterior es congruente con lo dispuesto en los artículos 59 y 60, fracciones XVI y XXXII, de la Ley de la Guardia Nacional. Dicha ley no es un instrumento que pretenda regular la tortura, pues únicamente se limita a confirmar el deber de abstención de infligir actos de tortura que debe observar todo servidor público. Asimismo, el hecho de que el último párrafo del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional no incluya expresamente la comisión de actos de tortura y desaparición forzada como faltas graves a la disciplina no implica que ello no pueda ser sancionado con la medida disciplinaria más grave. El Consejo de Disciplina competente podrá aplicar la sanción que resulte más acorde con la falta cometida, atendiendo, además, al desarrollo del proceso penal iniciado con la comisión del delito respectivo. Existe una clara distinción entre las obligaciones de disciplina, acatamiento de órdenes, sanciones administrativas, faltas y correctivos disciplinarios, y la actualización de delitos cuya competencia corresponde a las autoridades de procuración de justicia. Es la norma penal la que establece una sanción proporcional a la conducta cometida.

**SÉPTIMO.** Con la finalidad de garantizar el estricto cumplimiento de los deberes que establece la Ley de la Guardia Nacional, se determinaron correctivos disciplinarios y sanciones. Dentro de esas medidas, se estableció la restricción como obligación de permanecer a disposición del superior jerárquico, sin disposición de tiempo libre. Esto se justifica por la importancia e implicaciones de que exista un régimen estricto de formación de los miembros de la Guardia Nacional y de que las obligaciones de dichos integrantes se cumplan

---

*que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos”.*

a cabalidad, en beneficio del orden público y de la paz social. Además, debe considerarse que, para aplicar la sanción a un miembro de la Guardia Nacional, deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la conducta realizada, la magnitud del deber transgredido y las circunstancias en que aconteció; sin que se pueda aplicar la sanción de manera arbitraria. En suma, los artículos 63 y 66 de la Ley de la Guardia Nacional persiguen un fin constitucionalmente legítimo consistente en mantener la seguridad pública bajo los más altos estándares de calidad, eficacia y eficiencia.

La Comisión afirma que se violan los derechos a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, de los argumentos que vierte la Comisión no se desprenden razonamientos lógico-jurídicos con los que se expongan los motivos por los que las porciones impugnadas resultan violatorias de dichos derechos. Los argumentos únicamente hacen alusión al derecho al libre desarrollo de la personalidad. Este derecho se encuentra limitado por razones constitucionalmente legítimas como podrían ser derechos de terceros, el orden público, la paz social y la seguridad pública. Los preceptos impugnados no violentan el derecho aludido, pues no establecen una injerencia o prohibición que afecte el ámbito personal de un individuo o que le impida auto determinarse y desarrollarse en el mismo conforme a sus convicciones y deseos, ya que los artículos impugnados no inciden en decisiones de carácter personal. Finalmente, no es correcta la aseveración de que la norma impugnada autoriza tratos inhumanos en contra del personal. La norma no permite que el superior jerárquico obligue a su personal a realizar labores indignas, humillantes o inhumanas, pues de la interpretación sistemática de los artículos 8, 58 y 60, fracciones I y XXXV, de la propia Ley de la Guardia Nacional, se entiende que los superiores jerárquicos deberán abstenerse de emitir órdenes de tal naturaleza.

**OCTAVO.** En la acción de inconstitucionalidad 29/2011, el Pleno determinó que existe una exigencia de que los textos donde se recogen normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. También se advierte que al legislador se le exige un grado de precisión razonable. El mandato de taxatividad solo puede obligar al legislador a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. La Primera Sala también consideró, al resolver el amparo en revisión 448/2010, que se debe atender al contexto en el que se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

Los preceptos impugnados no generan confusión, ambigüedad o laguna alguna que pudiera inducir a una actuación arbitraria del juzgador. Tampoco causan un estado de incertidumbre jurídica al gobernado o a quien se aplique la norma, porque no dan lugar a el

desconocimiento de la conducta que constituye la infracción o a la duración mínima y máxima de la sanción.

5. **Informe del Poder Ejecutivo Federal.** el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, rindió informe defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada<sup>12</sup>. Al respecto, expuso lo siguiente:

Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con los artículos 105, fracción II de la Constitución General, 59 y 61, fracción III de la Ley Reglamentaria. Al estar en presencia de un medio de control abstracto, la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra omisiones legislativas. No se desconoce que la Suprema Corte ha analizado omisiones legislativas de disposiciones concretas partiendo de una posible deficiencia en la regulación, sin embargo, el planteamiento de una omisión legislativa sin precisar el artículo del que puede derivarse la inconstitucionalidad no puede ser materia de estudio en este medio de control; sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 5/2008.

Sobre los conceptos de invalidez, se precisó lo siguiente:

**PRIMERO.** Declarar fundado el argumento de la promovente relativo a la omisión legislativa en su integridad daría lugar a que se invalide la totalidad de ese ordenamiento legal, dejando un vacío normativo absoluto respecto a la regulación de la Guardia Nacional, lo cual resultaría contrario al texto constitucional. Asimismo, es incorrecta la interpretación de la Comisión accionante en el sentido de que el artículo cuarto transitorio obligó al legislador a establecer un catálogo específico de los casos en que podrá proceder la coordinación de la Guardia Nacional con los referidos cuerpos de seguridad pública. Dicho precepto pretendió establecer la atribución de la Guardia Nacional para coordinarse y colaborar con las entidades federativas y los Municipios en la función de seguridad pública en congruencia con lo dispuesto en el décimo párrafo del artículo 21 constitucional. Estos supuestos de coordinación se encuentran sujetos a cuestiones fácticas que no pueden ser determinadas ex ante por una ley. Dicha posibilidad de coordinación y colaboración está establecida en los artículos 5, 6, fracción IV, 7, fracción IV, 9, fracciones XXVII y XLI, 13, fracción X, 24, 88, 89, 90, 91, 92 y 97, fracciones X y XI. El legislador no incurrió en una omisión, puesto que se establecieron de forma expresa los supuestos en los que la Guardia Nacional podrá colaborar con las autoridades estatales y municipales. Aunado a lo anterior, para efectos de la coordinación, se deberá estar a lo establecido en

<sup>12</sup> Ibídem, fojas 415 a 578.

los convenios celebrados y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que resulta aplicable supletoriamente a efecto de integrar las disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional. El artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece los supuestos pormenorizados en los cuales la Guardia Nacional, como institución de seguridad pública de la Federación, deberá coordinarse con las entidades federativas y los Municipios. La remisión establecida en la Ley de la Guardia Nacional es constitucionalmente válida y atiende al principio de economía legislativa.

En segundo lugar, la ley impugnada sí prevé las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para atención de tareas de seguridad pública de competencia local. Para tal efecto, deben considerarse las responsabilidades que deberán asumir el Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales en términos del artículo 90, fracciones II, III y VI de la ley combatida. Asimismo, el artículo 91 determina que toda colaboración entre la Guardia Nacional y las entidades federativas o Municipios deberá tener aparejado un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública locales. Además, los convenios de colaboración tienen una naturaleza contractual, pues son las partes quienes podrán establecer los términos y condiciones a que se sujetarán las aportaciones.

En tercer lugar, el legislador cumplió con el mandato del artículo transitorio relativo al establecimiento de los criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional. El artículo 26 de la ley referida establece un sistema de carrera en el que se sientan las bases para el ingreso a la Guardia Nacional y los criterios mínimos para evaluar la permanencia de sus miembros. La fracción II de dicho numeral señala que la persona deberá contar con el Certificado Único Policial para el ingreso y permanencia en la institución. Por su parte, la fracción VI establece los criterios para la promoción de sus miembros. Asimismo, la fracción III indica que la permanencia en la Guardia Nacional requiere cumplir con diversos requisitos de la Ley de la Guardia Nacional y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo esta última la que contiene diversos requisitos para la evaluación y permanencia de los miembros de las corporaciones policiales y procuración de justicia. En particular, debe considerarse el contenido de los artículos 18, fracción XI, 21, 22, 39, apartado B, fracciones VIII y X, 40, fracción XV, 88, 96 y 97.

**SEGUNDO.** En primer lugar, las facultades de investigación para la prevención del delito se ajustan a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional. Es justificable que se apliquen medios de control preventivo con base en los criterios de proporcionalidad que se estimen necesarios en cada caso y que se encuentren dentro de los

parámetros constitucionales. El primer contacto<sup>13</sup> entre un particular y algún miembro de la Guardia Nacional no requiere de una justificación, pues tan solo se trata de una simple aproximación de la autoridad con la persona para efectos de investigación y prevención, tal como recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo. Las autoridades encargadas de velar por la seguridad pública pueden realizar controles provisionales preventivos, los cuales tienen la finalidad de evitar la comisión de

---

<sup>13</sup> Para definir los niveles de contacto, se hace referencia a la tesis aislada 1a. XCIII/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, tomo II, p. 1096, de rubro y texto: **“DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES DE CONTACTO ENTRE UNA AUTORIDAD QUE EJERCE FACULTADES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y UNA TERCERA PERSONA.** De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales, si bien todas las personas gozan de los derechos a la libertad personal, a la intimidad, a no ser molestadas en sus posesiones o propiedades y a la libre circulación, como cualquier otro derecho humano, al no ser absolutos, su ejercicio puede ser restringido o limitado con base en criterios de proporcionalidad. En ese sentido, el artículo 16 de la Constitución prevé que para que una persona pueda ser privada de su libertad debe existir una orden de aprehensión o la concurrencia de flagrancia o caso urgente en la comisión de una conducta delictiva; accionar al que el texto constitucional le denomina “detención”. Sin embargo, no todo contacto entre una autoridad de seguridad pública y una persona puede catalogarse de esa forma, pues las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican también actos de investigación o prevención del delito. En ese tenor, se pueden distinguir tres niveles de contacto entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona: a) simple inmediación entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o prevención; b) restricción temporal del ejercicio de un derecho, como pueden ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad, y c) detención en sentido estricto. El primer nivel de contacto no requiere justificación, ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica, el cual se actualiza, por ejemplo, cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace cierto tipo de preguntas sin ejercer ningún medio coactivo y bajo el supuesto de que dicha persona puede retirarse en cualquier momento. En cambio, la restricción temporal del ejercicio de la libertad surge cuando una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, mismas que pueden derivar en una ausencia de movimiento físico. Esta restricción debe ser excepcional y admitirse únicamente en casos en los que no es posible, por cuestión temporal, conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para ejercer actos de molestia a una persona o a sus posesiones. Para ello, la autoridad deberá acreditar la concurrencia de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta delictiva, la cual variará en cada caso concreto y debe ser acreditable empíricamente. Así, a saber, la autoridad deberá señalar detenidamente cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba en ese momento para suponer razonablemente que la persona en cuestión estaba cometiendo una conducta ilícita o, por el contrario, si el registro o revisión fue autorizado libremente por el posible afectado, entendiéndose que existe consentimiento cuando fue prestado consciente y libremente; es decir, ausente de error, coacción o de un acto de violencia o intimidación por parte de los agentes de policía”.

algún delito, sin embargo, deben basarse en la sospecha razonada y objetiva de que se está cometiendo un delito y no solo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente de la autoridad. Por ello, la actuación de los integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones de investigación para la prevención deberá ajustarse a los principios de legalidad y respeto de los derechos humanos, lo que se traducirá en que los actos se encuentren debidamente fundados y motivados.

En segundo lugar, en relación con la inviolabilidad de las comunicaciones, se debe resaltar que los artículos impugnados cumplen con los requisitos establecidos por el artículo 16 constitucional. Dicho artículo establece que la autorización de la intervención de comunicaciones será otorgada por el juez de control; la autoridad federal que puede solicitar la intervención; la exigencia de que existan indicios suficientes que acrediten que se está gestando u organizando la comisión de delitos; los delitos específicos por los que se podrá solicitar la intervención de las comunicaciones; y los requisitos que deberá contener la solicitud de intervención. Asimismo, existe control judicial sobre la actuación de la Guardia Nacional, el cual tiene por objeto consolidar la facultad que en su momento se otorgó a la Policía Federal de solicitar autorización para intervenir comunicaciones. Hasta antes de la creación de la Guardia Nacional, la Policía Federal era la institución policial facultada por la ley para realizar la intervención de las comunicaciones privadas en búsqueda de la prevención de los delitos. Esas porciones normativas relativas a la Policía Federal, que sirvieron de base para la formulación del proyecto de la Ley de la Guardia Nacional y que se reprodujeron en su integridad en dicho cuerpo normativo, en ningún momento fueron consideradas inconstitucionales.

En tercer lugar, contrario a lo sostenido por la accionante, la georreferenciación de equipos de comunicaciones no constituye una medida que afecta la inviolabilidad de las comunicaciones, ni los derechos a la intimidad y a la vida privada, ya que se limita a proporcionar la ubicación física y real de un dispositivo. Tal como ha precisado la Suprema Corte, la geolocalización persigue un fin constitucionalmente legítimo consistente en la prevención, investigación y persecución de los delitos. Asimismo, la geolocalización es una medida idónea. Respecto de la necesidad de la medida, puede considerarse que los altos índices de delincuencia en nuestro país exigen el uso de tecnologías como la geolocalización, que llevan a mejores resultados que las técnicas tradicionales de persecución de los delitos. Aunado a lo anterior, los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito fundado y motivado de la autoridad competente.

Finalmente, las atribuciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de internet sobre sitios web han constituido una herramienta importante y de gran utilidad en la prevención e investigación de los delitos desde la creación de la Policía Federal, respecto de lo cual no existe un criterio o precedente en el que se hubiera establecido que dicha facultad es inconstitucional. Por otra parte, la ley impugnada no faculta a la Guardia Nacional para acceder a la información que proporcionan los Proveedores de Servicios de Internet (ISP) —empresas que brindan conexión de Internet a sus clientes—. La vigilancia, monitoreo y rastreo en la red pública de internet sobre sitios web únicamente versa sobre aquella información que el usuario ha decidido voluntariamente hacer del conocimiento público. La red pública de internet no se encuentra vinculada con la vigilancia y la interceptación ilícitas o arbitrarias de comunicaciones privadas, así como tampoco a la recopilación ilícita o arbitraria de datos personales.

**TERCERO.** El artículo 9º, fracciones XXXIII, XXXV y XXXVI, de la Ley de la Guardia Nacional no resulta violatorio de los derechos de libertad de tránsito, seguridad personal, intimidad, protección de datos personales, así como de la prohibición de injerencias arbitrarias. Las facultades que se le otorgan a la Guardia Nacional en dichas fracciones obedecen a la función que dicha institución debe realizar para la preservación del orden y la paz públicas a través de la función de la seguridad pública, lo que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional. Del texto expreso de la fracción XXXIII no se advierte de qué manera se limitará la libertad de tránsito y el resto de los derechos referidos, lo que muestra que la accionante partió de una incorrecta interpretación de la disposición referida. Asimismo, la facultad controvertida se encontraba prevista en el artículo 8 de la Ley de la Policía Federal.

En relación con la fracción XXXV debe precisarse que el hecho de realizar una inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular no implica que se afecten sus derechos a la libertad de tránsito, seguridad personal e intimidad. La libertad de tránsito no es absoluta y puede sujetarse a determinadas limitaciones previstas en la Constitución, los tratados internacionales y demás disposiciones aplicables. Los migrantes tienen distintos deberes que deben cumplir al ingresar al país, los cuales se encuentran previstos en el artículo 16 de la Ley de Migración. Asimismo, debe considerarse que el artículo 4 de la misma ley prevé que la Secretaría de Gobernación podrá auxiliarse y coordinarse con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria. Por otra parte, es incorrecto el planteamiento de la accionante en cuanto a que las normas impugnadas contienen una carga discriminatoria e implican la posibilidad de injerencias arbitrarias, ya que los preceptos impugnados en ningún momento

establecen circunstancias que puedan atentar en contra de la dignidad de las personas extranjeras y que den pauta a que se dé un trato diferente por razón de raza, género, edad, orientación sexual, etc., pues no establecen ninguna distinción o trato desigual a determinado grupo.

Finalmente, el artículo 9º, fracción XXXVI no resulta violatorio de los derechos de los migrantes al establecer la facultad de la Guardia Nacional de apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias a los extranjeros que en ellas se encuentren. Esta atribución es accesorio a las facultades que ejerce el Instituto Nacional de Migración. El artículo 81 de la Ley de Migración, desde su expedición, ha contemplado que la Policía Federal actuará en auxilio del Instituto, lo cual se particulariza en las estaciones migratorias a fin de garantizar el orden y seguridad de las personas que se encuentren en ellas. La Comisión accionante pasó por alto que el artículo 11 constitucional no solo establece que toda persona tiene libertad para entrar y salir del territorio mexicano, sino que se establecen requisitos que deberán cumplirse en ejercicio de esa facultad y la facultad de las autoridades administrativas para ejercer controles sobre la emigración e inmigración. Asimismo, debe considerarse el contenido del artículo 21 constitucional. La Constitución General establece que, en materia de emigración, inmigración y salubridad general, la libertad de tránsito debe regularse a través de disposiciones contenidas en leyes migratorias.

**CUARTO.** Los requisitos previstos en los artículos impugnados no son violatorios del artículo 1o, quinto párrafo, de la Constitución General, ya que persiguen una finalidad constitucionalmente legítima y constituyen una medida idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. La Guardia Nacional debe integrarse por elementos honorables, honestos y capaces para enfrentar la situación de inseguridad en que se encuentra el país. Por medio de los requisitos establecidos en las normas impugnadas se refuerza la disciplina policial, la formación y los valores que se han perdido dentro del ejercicio de estas atribuciones. Las normas impugnadas obedecen a una exigencia legítima impuesta constitucionalmente para una corporación de seguridad pública, cuyos pilares institucionales yacen en la integridad, la probidad, la honradez y el profesionalismo de sus miembros, los que de ninguna manera pueden ser cuestionados. Asimismo, el Constituyente tomó como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia que aquellos elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia. Esto también atiende a lo previsto en los artículos 21 y 123, apartado B, fracción

XIII, de la Constitución General, lo cual tiene como finalidad la profesionalización de los cuerpos policiacos, anteponiendo el interés de la sociedad de contar con mejores elementos. Los artículos impugnados tampoco resultan violatorios de los derechos de igualdad, no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, así como del principio de reinserción social. La medida tampoco vulnera el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento, ya que no se está en presencia de un proceso penal y no existe un derecho adquirido a pertenecer a la Guardia Nacional.

Tratándose de la porción normativa referente a la separación por cualquier motivo de alguna institución de seguridad pública, la misma no constituye una violación a los derechos fundamentales, ya que el espíritu de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional tiene implícito que los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública no pueden reintegrarse al servicio público, aunque hayan sido separados injustamente del mismo. Finalmente, no pasa desapercibido que, en diversos ordenamientos de instituciones de similar naturaleza a la Guardia Nacional, se establecen los mismos requisitos que ahora se pretenden combatir, los cuales no han sido declarados inconstitucionales.

**QUINTO.** Los artículos 57 a 71 de la Ley de la Guardia Nacional no vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso. La formación y desempeño de los miembros de la Guardia Nacional se regirá, entre otros principios, por la disciplina policial, la cual se homologará —en lo conducente y durante el periodo de su conformación e integración— a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente. La integración de estas fuerzas se vuelve inocua sin el principio fundamental que las rige en la disciplina militar. Esta disciplina es un principio organizativo de las Fuerzas Armadas que da lugar a la cohesión y el mantenimiento del orden, lo cual es indispensable para que lleven a cabo su misión constitucional. Lo anterior busca ser replicado por la Guardia Nacional como institución de carácter civil.

Aunado a lo anterior, la garantía de audiencia no debe ser, en todos los casos, previa a la determinación de la autoridad sobre su situación jurídica, pues existen casos excepcionales en los que se puede justificar que dicha garantía se ejerza con posterioridad al acto de autoridad dada la trascendencia de la infracción y del bien jurídico protegido con la medida. En este caso, la corrección disciplinaria debe ejecutarse de manera inmediata, sin embargo, el integrante de carrera que se inconforme con la corrección impuesta será oído en audiencia por el superior de quien impuso esa corrección una vez que se ha cumplido el correctivo disciplinario. Ello se justifica por el hecho de toda medida disciplinaria debe ser ejecutada de manera inmediata. El considerar que la garantía de audiencia previa es indispensable en

la imposición de medidas correctivas y sanciones por faltas a la disciplina permitiría a los elementos indisciplinados exigir el trámite de un procedimiento con todas las formalidades correspondientes, pudiendo postergar indefinidamente la aplicación de la sanción disciplinaria, lo que conllevaría la pérdida de autoridad de los superiores jerárquicos y al menoscabo a la disciplina policial. También debe considerarse que, en términos del artículo 104 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública —aplicable de forma supletoria—, deben observarse en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento.

**SEXTO.** El artículo 60, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional no vulnera el derecho a seguridad jurídica y de legalidad. El legislador federal ya ha emitido leyes generales que prohíben la comisión de actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como la desaparición forzada. Existen procedimientos y sanciones aplicables a la comisión de estas conductas, y las autoridades deberán estar a lo dispuesto en la normatividad específica que regula dichos delitos, siendo que la Ley de la Guardia Nacional únicamente refiere que los miembros deberán abstenerse de infligir cualquiera de esos actos y que el incumplimiento de ese deber dará lugar a sanciones disciplinarias. La individualización de las sanciones correspondientes quedará a criterio de los Consejos Disciplinarios de la Guardia Nacional. La ley impugnada no es un instrumento por el que se pretenda regular la tortura, pues únicamente se limita a confirmar el deber de abstención de infligir en cualquier persona actos de tortura. Asimismo, el hecho de que el último párrafo del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional no incluya expresamente la comisión de actos de tortura y desaparición como faltas graves a la disciplina no implica que ello no pueda ser sancionado con la medida disciplinaria más grave —como podría ser la remoción o la suspensión en el empleo—. Existe una clara distinción entre obligaciones de disciplina, acatamiento de órdenes, sanciones administrativas, faltas y correctivos disciplinarios, y la actualización de delitos cuya competencia corresponde a las autoridades de procuración y administración de justicia.

**SÉPTIMO.** El artículo 63, último párrafo, así como el diverso 66, fracciones III y IV, y último párrafo de la Ley de la Guardia Nacional no restringen el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad. El establecimiento de correctivos disciplinarios y sanciones a los integrantes de la Guardia Nacional persigue un fin constitucionalmente válido en virtud de que está velando por preservar el orden público y la paz social. Por otra parte, deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la conducta realizada, la magnitud del deber transgredido y las circunstancias en que aconteció. La ley establece como límite máximo para imponer el correctivo disciplinario de restricción por un periodo de 15 días, sin embargo, el mismo se

ajustará a las circunstancias del caso, sin que se aplique de manera arbitraria la sanción.

El derecho a la libre determinación de la personalidad se encuentra limitado por razones constitucionalmente legítimas, como en el caso podrían ser derechos de terceros, el orden público, la paz social y seguridad pública. Los preceptos controvertidos no establecen alguna injerencia o prohibición que afecte el ámbito personal de un individuo o que le impida autodeterminarse y desarrollarse conforme a sus convicciones y deseos. Aunado a lo anterior, los preceptos impugnados guardan una proporción acorde con los correctivos disciplinarios que son impuestos a nivel federal en las instituciones encargadas de salvaguardar el orden y la paz públicos, tal como el Ejército Mexicano.

Las faltas a la disciplina merecen correctivos inmediatos y ejemplares que eviten que se pueda relajar la disciplina en las tareas encomendadas a estas instituciones encargadas de velar por la seguridad de la población, como lo es la Guardia Nacional. Asimismo, se estima razonable y proporcional la restricción hasta por quince días, pues el artículo impugnado no limita las horas de descanso de la persona sancionada, ya que puede interpretarse que la medida disciplinaria será aplicada durante las horas laborables que se fijen para los elementos de la Guardia Nacional. Esos correctivos son graduales y se imponen en relación con la falta contra la disciplina cometida. Contrario a lo que sostiene la accionante, las restricciones se cumplirán dentro de las instalaciones de adscripción. La restricción impuesta implica que se encuentre a disposición de su superior jerárquico, sin poder disponer de su tiempo libre fuera de las instalaciones, porque no podrá salir de ellas.

**OCTAVO.** Los artículos 60, fracción XXVI, 75 y 82 de la Ley de la Guardia Nacional no constituyen disposiciones indeterminadas, imprecisas y ambiguas, pues permiten a los miembros de la institución discernir cuando incurren en una conducta que amerita la sanción señalada. Por lo tanto, no son contrarias al principio de taxatividad y al de presunción de inocencia.

Respecto del artículo 60, fracción XXVI, la norma si cuenta con un parámetro objetivo de actualización de conductas, sin permitir un juicio subjetivo por parte del aplicador de la norma. Esto ya que la norma debe interpretarse de manera sistemática con las demás disposiciones que componen la Ley, de donde se desprende que el Consejo competente o el superior jerárquico, en su caso, deberán considerar el conjunto de deberes a respetarse por los integrantes de la Guardia Nacional, mismos que se encuentran previstos en las treinta y nueve fracciones del artículo 60. Esos deberes son el parámetro objetivo para demostrar si con la conducta cometida se dejaron de cumplir los imperativos normativos de la misma, y con ello

se haya provocado la desacreditación de la persona o bien de la propia institución.

Por lo que toca al artículo 70, contrario a lo argüido por la accionante, el dispositivo en estudio si señala las conductas que integran el tipo penal, de manera clara y entendible, para que la resolutora al momento de realizar el proceso mental de adecuación típica, lo realice con base en el conocimiento de los elementos integradores, alcances y significados típicos, bajo la ponderación u valuación de las pruebas, a efecto de respetar el debido proceso y la presunción de inocencia.

Respecto del artículo 82, este no viola la presunción de inocencia, y no existe una presunción de culpabilidad, ya que el tipo penal se divide en cuatro hipótesis que no requieren para su configuración típica y demostración probatoria, el presupuesto de la no entrega al depósito de armas. Aunado a ello, en el supuesto de que el miembro de la Guardia Nacional sea imputado por cualquiera de las conductas señaladas, cuenta con las garantías procesales conforme a la Constitución Federal, y las reglas previstas en el Código nacional de Procedimientos Penales.

6. **La Fiscalía General de la República no formuló pedimento alguno.**
7. **Cierre de la instrucción.** El ministro instructor tuvo por rendidos los informes y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito<sup>14</sup>. Se tuvieron por formulados los alegatos de la Cámara de Senadores<sup>15</sup> y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión<sup>16</sup>, de la CNDH<sup>17</sup> y del Poder Ejecutivo Federal<sup>18</sup>, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el ministro instructor declaró cerrada la instrucción<sup>19</sup>. Visto el estado procesal del expediente y considerando que el Tribunal Pleno determinó que los asuntos turnados a la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora

<sup>14</sup> Acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 62/2019, fojas 1007 a 1009.

<sup>15</sup> Acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve. Ibídem, foja 1145.

<sup>16</sup> Acuerdo de doce de septiembre de dos mil diecinueve. Ibídem, fojas 1261 y 1261 vuelta.

<sup>17</sup> Acuerdo de nueve de septiembre de dos mil diecinueve. Ibídem, fojas 1201 y 1201 vuelta.

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> Acuerdo de doce de septiembre de dos mil diecinueve. Ibídem, fojas 1261 y 1261 vuelta.

I. se turnaran nuevamente, por estricto decanato, entre los Ministros que integran el Pleno. En consecuencia, el Presidente de esta Suprema Corte proveyó que se turnara el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad al Ministro Javier Laynez Potisek para que continuara actuando como instructor del procedimiento<sup>20</sup>.

8. **Amicus curiae.** El veinticinco de junio del dos mil veinte, se recibió en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal el oficio de cuenta de Jorge Santiago Aguirre Espinosa, quien se ostenta como integrante del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh), en el que se vierten diversas manifestaciones bajo la figura de “*amicus curiae*”.
9. De igual manera, mediante escrito recibido el trece de diciembre de dos mil veintiuno, firmado por María Elena Morera Mitre, quien se ostenta como presidenta y representante legal de Ciudadanos por una Causa en Común, A.C. realizó distintas manifestaciones sobre las particularidades del presente caso, utilizando la misma figura.
10. Dichos escritos se acordaron, respectivamente, el veintitrés de septiembre de dos mil veinte y el tres de enero de dos mil veintidós, y fueron agregados al presente expediente, con apoyo en lo previsto en los artículos 598, párrafos primero y segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del diverso numeral 1 de la Ley Reglamentaria de la materia.

## I. COMPETENCIA

11. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la

---

<sup>20</sup> Acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve. *Ibíd.*, foja 1262.

Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se planteó la posible contradicción entre la Ley de la Guardia Nacional, emitida por el Congreso de la Unión y la Constitución General.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS Y/U OMISIONES RECLAMADAS

12. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad, por omisiones legislativas relativas en ejercicio obligatorio. En específico porque la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad no regula los elementos mínimos establecidos en el artículo cuarto transitorio, fracción II, del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional relativos a:

- Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;
- Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local y
- Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes.

13. En el mismo sentido, la Comisión accionante señala que la Ley de la Guardia Nacional es omisa en establecer un procedimiento de responsabilidad administrativa aplicable a los miembros de la Guardia Nacional.

14. De igual manera, impugnó en lo particular, los artículos 9º, fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVI y XXXVIII, 14, fracción IV, en la porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni

*contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia*", 25, fracciones II y VII, en la porción normativa *"dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública"*, 63, último párrafo, 66, fracciones III y IV y último párrafo, 75, 82, segundo párrafo, 100, 102, 103, 104, 105 y 106.

15. Debe precisarse que, si bien del rubro de este concepto de invalidez segundo se advierte como impugnada la fracción XXXII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional, lo cierto es que de la totalidad del concepto no es posible reconocer ningún argumento que tienda a desvirtuar su constitucionalidad. Además, dicha norma tampoco aparece en el apartado inicial de la demanda dedicado a las normas cuya invalidez se reclama, razones por las que no se abordará el estudio de esa fracción.
16. Asimismo, se precisa que la CNDH impugna del artículo 9, fracción XXVI, pero sus alegaciones solo se dirigen a impugnar la porción normativa *"así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real."*. Entonces, atendiendo la cuestión efectivamente planteada en esta sentencia sólo se analizará ese aspecto de la norma.
17. Lo anterior, para tender la cuestión efectivamente planteada, de acuerdo con el contenido del artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de este proceso constitucional<sup>21</sup>, y conforme al 39 de dicho ordenamiento<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> **ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

<sup>22</sup> **Artículo 39 de la Ley Reglamentaria.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

**Artículo 40 de la Ley Reglamentaria.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

### III. OPORTUNIDAD

18. Conforme al artículo 60, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
19. En este caso la acción es oportuna.
20. El Decreto impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve<sup>23</sup>. El plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el martes veintiocho del mismo mes y año y concluyó el miércoles veintiséis de junio de dos mil diecinueve. Si el escrito de demanda fue recibido por este Alto Tribunal el veintiséis de junio de dos mil diecinueve<sup>24</sup>, se concluye que su presentación resulta oportuna.

### IV. LEGITIMACIÓN

21. La acción fue promovida por parte legitimada.
22. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria<sup>25</sup>, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento,

<sup>23</sup> Fojas 227 a 236 vuelta del expediente en que se actúa.

<sup>24</sup> Fojas 220 vuelta y 237 a 237 vuelta del expediente en que se actúa.

<sup>25</sup> **“Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y

la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

23. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta y firmada por Luis Raúl González Pérez, en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Senado de la República<sup>26</sup>. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte<sup>27</sup>. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez, quien en virtud de su carácter de Presidente se encuentra legitimado para interponerla en representación de la Comisión<sup>28</sup>, y además se cuestiona la violación a derechos

---

recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.”

<sup>26</sup> Foja 222 del expediente en que se actúa.

<sup>27</sup> **Artículo 105.-** (...) g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

<sup>28</sup> **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).

humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

24. **Causal de improcedencia relacionada con la legitimación.** La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión hizo valer como causal de improcedencia la falta de legitimación de quien promueve, en caso de que este Alto Tribunal no advierta la firma del Presidente de la CNDH en el escrito de demanda. Lo anterior, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 10, fracción I, 11, 20, fracción II, y 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria<sup>29</sup>.
25. Esta causal de improcedencia hecha valer hipotéticamente por el Senado de la República es **infundada**, toda vez que se examinó el carácter de quien comparece a nombre de la CNDH en este apartado y, como se advierte de las consideraciones previas, el escrito de demanda presentado por el Presidente de la CNDH sí está firmado<sup>30</sup>.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. De la lectura de los informes que rinden las autoridades demandadas, es posible advertir que además de la ya analizada, se hicieron valer las

<sup>29</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley (...)

**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia (...)

**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (...)

**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...) II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior (...)

**Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: I. Los nombres y firmas de los promoventes (...)

<sup>30</sup> Escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, fojas 1 a 220 del expediente en que se actúa.

causales de improcedencia que a continuación se enuncian y son objeto de estudio.

### V.1. Causal de improcedencia planteada por la Cámara de Diputados

27. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión señala que en el caso se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento<sup>31</sup>, en tanto no es posible plantear la existencia de omisiones legislativas en el presente medio de control de constitucionalidad. No obstante, dicha causal de improcedencia resulta **infundada**. Si bien este Tribunal Pleno ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión del legislador de expedir una ley, al no constituir una norma general que ha sido promulgada y publicada, tal criterio no resulta aplicable cuando se alegue una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas<sup>32</sup>.
28. Así, en la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres, este Tribunal Pleno aclaró que la improcedencia de esta vía constitucional se actualiza únicamente cuando se trate de una omisión total o absoluta en la expedición de una ley y no así cuando esa omisión sea como resultado

<sup>31</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley (...) **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

<sup>32</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 5/2008 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS”**, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Noviembre de 2009, p. 701.

de una deficiente regulación —omisión parcial— de las normas respectivas<sup>33</sup>.

29. En el caso, en los conceptos de invalidez no se alega que el Congreso de la Unión dejó de expedir una ley teniendo el mandato para hacerlo o que el legislador federal decidió no actuar al tratarse de una competencia legislativa de carácter potestativo. Por el contrario, se argumenta que el Congreso de la Unión expidió la Ley de la Guardia Nacional sin cumplir con la totalidad de los elementos previstos en el referido artículo cuarto transitorio, al no regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las autoridades de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones que estos les corresponden, y los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional. Asimismo, se argumenta que la legislación es incompleta o deficiente en relación con los procedimientos que permitan que los integrantes de la Guardia Nacional tengan oportunidad de defensa en los casos de sanción disciplinaria. Al respecto, se afirma que el legislador federal no estableció ningún procedimiento para que el presunto infractor tenga la oportunidad de defenderse en un momento previo a aquél en que las autoridades determinen la responsabilidad que se hubiere actualizado, así como la aplicación de las sanciones contenidas en la ley.
30. Dicho planteamiento puede ser materia de estudio de fondo en el presente asunto, pues lo que se controvierte no es la existencia de una omisión legislativa de carácter absoluto, sino relativo. Además, el aspecto atinente a si se omitió prever los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones que a estos les corresponden, los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional, así

---

<sup>33</sup> Acción de inconstitucionalidad 7/2003 resuelta por mayoría de nueve votos en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres, pp. 17 a 34.

como los procedimientos que permitan su defensa frente a sanciones disciplinarias, implica una cuestión relacionada con el fondo del asunto, lo que también obliga a desestimar la causal de improcedencia que se hace valer.

31. En consecuencia, la causal de improcedencia es infundada

*Precedentes citados en este apartado:*

*Acción de Inconstitucionalidad 7/2003.*

## **V.2. Causal de improcedencia planteada por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal**

32. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal hizo valer como causal de improcedencia la prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con los numerales 105, fracción II<sup>34</sup>, de la Constitución Federal, 59 y 61, fracción III, de la propia Ley Reglamentaria<sup>35</sup>. En efecto, señala que las omisiones legislativas no pueden ser objeto del presente medio de control constitucional y refiere que el planteamiento de una omisión legislativa sin precisar el artículo del que puede derivarse la inconstitucionalidad no puede ser materia de estudio.

<sup>34</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución (...)

<sup>35</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley (...) **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

**Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: (...) III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado (...)

33. Como se precisó, el planteamiento de la Comisión accionante no es la inexistencia de una ley, sino que la Ley de la Guardia Nacional reguló de forma deficiente o incompleta la materia de su objeto a la luz del artículo cuarto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional. Este planteamiento conlleva a analizar, entre otros puntos, si la ley en cuestión contiene disposiciones relativas a los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones que a estos les corresponden, los criterios de evaluación de los integrantes de tal institución, así como los procedimientos que permitan su defensa frente a sanciones disciplinarias.
34. Como se observa, no sólo se está ante cuestionamientos ajenos a los de una omisión legislativa absoluta, sino que se trata de planteamientos que están vinculados con el estudio de fondo del asunto, razón por la que también debe desestimarse la causal de improcedencia que se invoca.
35. En consecuencia, la causal de improcedencia es infunda.

### **V.3. Reforma al artículo 14 de la Ley de la Guardia Nacional**

36. Este Tribunal advierte que el nueve de septiembre del dos mil veintidós se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que 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. Mediante el artículo segundo de ese Decreto se reformaron los artículos 7, párrafo primero; 12; 13, párrafo primero y fracciones I, II, IV, VIII y IX; 14, párrafo primero y fracción III; 15, párrafo primero y fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, XII y XV; 19, fracción I, párrafo primero; 21, fracciones III y VII; 22, párrafo primero; 23, párrafo segundo; 25, fracción IX; 26,

fracciones V, VI, VII y VIII; 39, fracción III, y 86, párrafo segundo, todos de la Ley de la Guardia Nacional.

37. De entre esos artículos debe destacarse el 14, reformado tanto en el párrafo primero como en la fracción III. Este mismo artículo, en su fracción IV, específicamente en la porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”, fue impugnado por la CNDH en la presente acción de inconstitucionalidad.
38. A continuación, se compara el texto original con el resultado de la reforma:

| Ley de la Guardia Nacional                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Texto original<br>(D.O.F. 27 de mayo de 2019)                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Texto reformado<br>(D.O.F. 9 de septiembre de 2022)                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes:                                                                                                                                                                                                              | Artículo 14. <u>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</u> y deberá reunir los requisitos siguientes: (Porción reformada subrayada)                                                 |
| I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;                                                                                                                                                                                     | I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;                                                                                                                                                                                     |
| II. Tener, cuando menos, cincuenta años cumplidos el día de la designación;                                                                                                                                                                                                                                                        | II. Tener, cuando menos, cincuenta años cumplidos el día de la designación;                                                                                                                                                                                                                                                        |
| III. Contar con título de licenciatura debidamente registrado;                                                                                                                                                                                                                                                                     | III. Contar con el grado jerárquico de Comisario General y título de licenciatura debidamente registrado; (Fracción reformada DOF 09-09-2022)                                                                                                                                                                                      |
| IV. Tener reconocida capacidad y probidad; no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso o haber sido observado por violaciones graves a los derechos humanos; <u>no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;</u> (porción impugnada subrayada) | IV. Tener reconocida capacidad y probidad; no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso o haber sido observado por violaciones graves a los derechos humanos; <u>no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;</u> (porción impugnada subrayada) |

|                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| V. Comprobar una experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad;                                                                                                                     | V. Comprobar una experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad;                                                                                                                     |
| VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y                                                                                  | VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y                                                                                  |
| VII. En su caso, el requisito establecido en la fracción IX del artículo 25 de esta Ley.                                                                                                        | VII. En su caso, el requisito establecido en la fracción IX del artículo 25 de esta Ley.                                                                                                        |
| Las ausencias del Comandante se suplirán conforme lo disponga el Reglamento respectivo. En todo caso, quien ejerza las funciones del Comandante deberá cumplir los requisitos de este artículo. | Las ausencias del Comandante se suplirán conforme lo disponga el Reglamento respectivo. En todo caso, quien ejerza las funciones del Comandante deberá cumplir los requisitos de este artículo. |

39. Como se observa, la reforma al primer párrafo tuvo dos fines. En primer lugar, se introdujo un lenguaje incluyente para hacer referencia a la persona titular de la Comandancia y a la persona titular de la Presidencia de la República, y ya no al Comandante y Presidente de la República, como ocurría con la redacción anterior. En segundo lugar, se reiteró que quien ocupe la Presidencia de la República nombrará a la persona que ocupe la Comandancia de la Guardia Nacional, pero se dio participación a la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional en el proceso de nombramiento, otorgándole la facultad de proponer a la persona candidata para el cargo. Además, se modificó sustancialmente la fracción III, la cual no es materia de impugnación en la presente acción de inconstitucionalidad.
40. Puede observarse que el primer párrafo del artículo 14 de la Ley de la Guardia Nacional se compone de dos hipótesis normativas distintas. La primera hipótesis dispone 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”*. La segunda hipótesis de la norma, establece que la persona titular de la Comandancia *“deberá reunir los requisitos siguientes: (...)”*. Esta hipótesis se complementa con las siete fracciones siguientes en ese artículo, con las cuales forma un sistema normativo. Esto se corrobora al observar que, tanto las fracciones señaladas

como esa porción, solo adquieren sentido cuando son interpretadas en conjunto. La porción efectivamente impugnada en la presente acción está contenida en la cuarta de estas fracciones. Aunque tal fracción no sufrió cambio alguno, al formar parte de ese sistema junto con esa hipótesis del primer párrafo, pudiera argumentarse que está inmiscuida en un nuevo acto legislativo que haría procedente el sobreseimiento por cesación de efectos.

41. Siguiendo la jurisprudencia de este Pleno<sup>36</sup>, para la existencia de un nuevo acto legislativo deben de concurrir dos criterios: (i) uno formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo, y (ii) otro material, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo. Así, el primero implica el agotamiento de las diferentes etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación, mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.
42. Sin embargo, como ya fue señalado, la única hipótesis de la norma que sufrió un cambio con la reforma del nueve de septiembre de dos mil veintidós fue la que establece qué autoridades participarán en el nombramiento de la persona titular de la Comandancia, pues se incluyó en el proceso de designación a la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional. La segunda hipótesis, que establece los requisitos con los que ha de cumplir la persona titular de la Comandancia, permaneció intocada. Por esta razón, este Tribunal Pleno sostiene que no se actualiza la causal de improcedencia por cesación de efectos. Si bien es cierto que el Decreto publicado es suficiente para considerar que se llevó a cabo un procedimiento legislativo con sus respectivas etapas, también lo es que la modificación solo ocurrió respecto de la primera hipótesis

---

<sup>36</sup> Véase tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 del Pleno, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

del primer párrafo del artículo 14, lo cual no tuvo un impacto sustantivo o material en el contenido de la porción normativa efectivamente impugnada.

43. En consecuencia, no se actualiza la causal de improcedencia, por lo que la constitucionalidad de esa porción será analizada en el apartado correspondiente de esta resolución.
44. Al no existir más causales de improcedencia hechas valer por las autoridades, y al no advertirse de oficioso alguna otra por parte de este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez propuestos.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

### VI.1. Omisiones legislativas

45. El Congreso de la Unión no incurrió en omisiones legislativas, ya que el contenido de la Ley de la Guardia Nacional cumple con lo ordenado por la fracción II del artículo cuarto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional en el sentido de regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y Municipios; incluir las reglas para determinar las aportaciones que a estos correspondan y los criterios de evaluación de sus integrantes.
46. **Esencia del concepto de invalidez primero.** La CNDH argumentó, en resumen, que la Ley de la Guardia Nacional, en su totalidad, no regula los elementos mínimos establecidos en el artículo cuarto transitorio, fracción II, numerales 1,3 y 4 del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional, lo que se traduce en omisiones legislativas parciales en competencias de ejercicio obligatorio que implican una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

47. Con la finalidad de reglamentar la actuación y formación de la Guardia Nacional, el Poder Reformador de la Constitución modificó el artículo 73, fracción XXIII, para establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución. Además, el Poder reformador consideró trascendental precisar cuáles eran los elementos esenciales que debía contener la Ley de la Guardia Nacional. Por tal motivo, a través del régimen transitorio, se incorporó la obligación de legislar sobre ciertos componentes básicos para el adecuado funcionamiento de la institución policial.
48. Tales previsiones de contenido esencial fueron establecidas de forma particular en el artículo cuarto transitorio, fracción II, del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional. No obstante, del análisis integral de la Ley de la Guardia Nacional, se advierte que el Congreso de la Unión expidió dicho cuerpo normativo sin cumplir con la totalidad de los elementos referidos. En concreto, la CNDH señala tres distintas omisiones.
49. **En primer lugar**, la ley impugnada es omisa en regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con otras instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios. La Ley solamente refiere que se llevarán a cabo acciones de colaboración y coordinación sin precisar cuáles serán los supuestos —como lo exige el texto constitucional—. La ley impugnada se limita a señalar que “los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y Municipios se establecerán en los convenios de colaboración que al

efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes”.

50. Si bien de la lectura sistemática de los artículos, 6, fracción IV, 88, 89, 90, 91, 92 se desprende que habrá colaboración y coordinación entre la Guardia Nacional y autoridades estatales y municipales, no se prevén los supuestos específicos que posibilitarán dicha participación conjunta. Por ello, no se puede acotar el margen de actuación de la Guardia Nacional, lo cual da pauta a la arbitrariedad en cuanto a la determinación de la procedencia de esos supuestos, en vulneración al principio de legalidad y del derecho de seguridad jurídica.
51. **En segundo lugar**, la ley impugnada es completamente omisa en cumplir con el mandato constitucional de contemplar las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local. La ley referida hace una única mención a las aportaciones en el artículo 92, párrafo segundo, donde se determina que los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y las entidades federativas o Municipios contendrán las aportaciones que las autoridades locales y municipales realizarán, dejando los términos y condiciones completamente al arbitrio de las partes.
52. **En tercer lugar**, por mandato constitucional, la ley impugnada tenía que incorporar la regulación de criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional. Ningún precepto de la Ley prevé esos criterios. Los artículos 25, fracción, IV, 26, fracciones VI y IX, 49, 60, fracción XV, 91, 97 fracción XIII, y Cuarto Transitorio únicamente establecen **i)** que se requiere aprobar los procesos de evaluación de control de confianza para ingresar a la Guardia Nacional; **ii)** la obligación

del personal de someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia; y **iii)** que el informe presentado por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República debe contener, al menos, la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño. Corrobora lo anterior el contenido del artículo 26, fracciones VI y IX, ya que dispone que un reglamento establecerá los criterios para la promoción del personal de la Guardia Nacional, entre los cuales se deberá incluir la evaluación del expediente del personal. Es decir, la ley remite a disposiciones reglamentarias para el establecimiento de los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional, aunque la Constitución refiere de manera expresa que los criterios de evaluación deben formar parte de la ley. Los criterios deben existir y regularse en atención al principio de legalidad y no quedar comprendidos en un reglamento, de lo contrario, se vulnera ese principio y el derecho a la seguridad jurídica.

53. Las omisiones legislativas en que incurrió el legislador federal, argumenta la CNDH, implican un incumplimiento por parte del Congreso de la Unión de un mandato constitucional. Esto tiene como consecuencia la transgresión al principio de legalidad, y genera incertidumbre jurídica respecto de los elementos que no fueron regulados.
54. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** El estudio de este concepto de invalidez se dividirá en dos apartados. En el **primero**, se estudiará la integridad de la Ley de la Guardia Nacional, a fin de exponer un panorama general de su contenido y alcances. En el **segundo**, se contrastará el contenido general de la Ley con las omisiones específicamente señaladas por la accionante, con el objeto de determinar si, en efecto, tales omisiones existen.

55. Esta última parte del estudio se realizará en tres subapartados, atendiendo a cada una de las omisiones planteadas. En el primer subapartado se estudiará si el Congreso de la Unión no reguló los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios; en el segundo, si no contempló las reglas necesarias para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios, y al final, se analizará si existe omisión en la regulación de los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional.

#### **VI.1.1. Análisis general de la Ley de la Guardia Nacional**

56. Para definir si el Congreso incurrió en una omisión relativa en competencias de ejercicio obligatorio<sup>37</sup> —que se actualizan cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente—, es necesario hacer un análisis general de la Ley. Esto con el objeto de determinar si sus disposiciones contemplan los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, así como las reglas para determinar las aportaciones que corresponden a estos cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local y los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes.
57. La Ley Guardia Nacional se divide en siete títulos, mismos que serán sistemáticamente estudiados a continuación:

---

<sup>37</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 11/2006, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”**.

58. **Título primero.** Este Título se denomina “*Disposiciones Preliminares*” y se subdivide, a su vez, en tres capítulos. El Capítulo I se refiere a las “*Generalidades de la Ley*”, y establece que esta es de orden público, de aplicación en todo el territorio nacional y reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional<sup>38</sup>. En este mismo capítulo, se establecen una serie de definiciones relevantes para efectos de la Ley<sup>39</sup> y **se señala la supletoriedad de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Código Nacional de Procedimientos Penales**<sup>40</sup>.
59. El Capítulo II establece los “*Fines y Principios de la Guardia Nacional*”. En el se señala que esta corporación es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana<sup>41</sup>, que regirá su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte<sup>42</sup>. También, se establece que el objeto de la Guardia

<sup>38</sup> **Artículo 1 de la Ley de la Guardia Nacional.**

<sup>39</sup> **Artículo 2 de la Ley de la Guardia Nacional.**

Para efectos de la presente Ley se observarán las siguientes definiciones

- I. Carrera de Guardia Nacional: el Servicio Profesional de Carrera de la Guardia Nacional;
- II. Consejo: el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional;
- III. Comandante Operativo: al Comandante operativo de la Guardia Nacional, que en lo sucesivo se le denominará Comandante;
- IV. Instituciones de seguridad pública: las instituciones policiales de procuración de justicia, del sistema penitenciario y las encargadas de la seguridad pública de orden federal, local o municipal;
- V. Personal de la Guardia Nacional: uno o más integrantes de la Guardia Nacional;
- VI. Reglamento: el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional;
- VII. Secretaría: la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y
- VIII. Secretario: el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

<sup>40</sup> **Artículo 3 de la Ley de la Guardia Nacional.**

<sup>41</sup> **Artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional.**

<sup>42</sup> **Artículo 8 de la Ley de la Guardia Nacional.**

Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, **conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o Municipios**<sup>43</sup>.

34. Asimismo, se señalan los fines de la Guardia Nacional<sup>44</sup>, entre los que se destaca el de **llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios**. En el mismo sentido, se establece que para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá de realizar, entre otras acciones, las siguientes: colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y Municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, e intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia con las autoridades competentes<sup>45</sup>.
35. El último capítulo del Título Primero lleva por nombre *“Atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional”*. Las atribuciones que a esta corresponden giran en torno a la prevención de delitos y faltas administrativas, la salvaguarda de la integridad de las personas y de su patrimonio y a garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social.

<sup>43</sup> **Artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional.**

<sup>44</sup> **Artículo 6 de la Ley de la Guardia Nacional.** Son fines de la Guardia Nacional:

- I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;
- II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
- III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y
- IV. IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios.

<sup>45</sup> **Artículo 7 de la Ley de la Guardia Nacional.**

Lo anterior en todos aquellos lugares del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal. Para tal fin, también cuenta con atribuciones para recabar información, realizar operaciones encubiertas y de análisis técnico, táctico y estratégico de la información obtenida. En el mismo sentido, la Guardia Nacional puede realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que le instruya aquel o la autoridad jurisdiccional<sup>46</sup>.

36. Ahora bien, resulta necesario destacar que la Guardia Nacional se encuentra facultada para colaborar, cuando sea formalmente requerida, **de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables**, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; y para prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos<sup>47</sup>. También se faculta a la Guardia Nacional para participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>48</sup>. Para tales fines, también se le habilita para suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> **Artículo 8 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional regirá su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

<sup>47</sup> Ídem, fracción XXVII.

<sup>48</sup> Ídem, fracción XXVIII.

<sup>49</sup> Ídem, fracción XLI.

37. **Título Segundo.** Este Título se compone por cuatro Capítulos, y en el se regula la Integración de la Guardia Nacional. El primero de estos capítulos, relativo a las generalidades, dispone que la estructura, integración y organización de la Guardia Nacional será la que dispongan la Ley y su Reglamento, y que esta corporación es integrada por recursos humanos, económicos y materiales. Los primeros, son aquellos ciudadanos que, habiendo cumplido los requisitos señalados por las disposiciones de la materia, presten sus servicios personales a la Guardia Nacional. Los segundos, son los recursos que el Presupuesto de Egresos de la Federación le asigne para su sostenimiento y cumplimiento de sus funciones y los últimos se componen por los bienes muebles e inmuebles destinados para el cumplimiento de sus atribuciones.
38. En el mismo capítulo se establecen los niveles de mando que componen la estructura de la Guardia Nacional, siendo estos el de Secretario, Comandante, Coordinador Territorial, Coordinador Estatal y Coordinador de Unidad. También se señalan los criterios a tener en cuenta para el nombramiento de las personas titulares de los tres niveles de coordinaciones<sup>50</sup>.
39. El Capítulo II, denominado “*De la Secretaría*” establece las facultades de la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana respecto de la Guardia Nacional. Entre estas se destacan: organizar,

<sup>50</sup> **Artículo 12 de la Ley de la Guardia Nacional:**

La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que comprenderá los siguientes niveles de mando:

- I. Secretario;
- II. Comandante;
- III. Coordinador Territorial;
- IV. Coordinador Estatal, y
- V. Coordinador de Unidad.

Para la designación de las personas titulares de las coordinaciones previstas en las fracciones III, IV y V del presente artículo se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento.

dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional; expedir los manuales para su organización, de procedimientos y de servicio al público; elaborar los programas operativos, políticas, estrategias y acciones de la institución; elaborar los planes y programas para: a) la **formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico**, y b) la capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos, así como **suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y Municipios respecto de la participación de la Guardia Nacional**<sup>51</sup>.

40. Posteriormente, en el Capítulo III *“Del Comandante y las Coordinaciones”*, se señala que el Comandante de la Guardia Nacional será designado por el Presidente de la República y se establecen los requisitos que deberá reunir la persona seleccionada para el cargo, así como las atribuciones que le corresponden. Entre estas atribuciones se destacan: ejercer el mando operativo de la Guardia Nacional; coordinar, administrar y capacitar a la Guardia Nacional; vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de protección de derechos humanos; administrar, con el acuerdo del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, los recursos que en su caso se aporten para la operación y funcionamiento de la corporación; **ser el enlace institucional con organismos policiales, nacionales y extranjeros, el ámbito de sus atribuciones**; informar al Secretario sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional y **realizar la coordinación con autoridades federales, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de su competencia**<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>52</sup> Artículo 15 de la Ley de la Guardia Nacional.

41. En el mismo Capítulo, se dispone que el Comandante ejercerá su autoridad a través de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Unidad, sin perjuicio de ejercerla directamente. Asimismo, dispondrá de una Jefatura General de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones<sup>53</sup>. En los artículos subsecuentes<sup>54</sup> se desarrolla la forma en que cada una de estas Coordinaciones está integrada, así como la estructura bajo su mando y el ámbito territorial que a cada una corresponde.
42. El Capítulo IV del Título Segundo regula la composición y actuación de la Guardia Nacional y señala que esta tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con: la Comandancia; la Jefatura General de Coordinación Policial; las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales; las Unidades; las Jefaturas de Coordinación Policial; la Coordinación de Administración y Finanzas, y los servicios técnicos y administrativos<sup>55</sup>. Asimismo, contará con una Unidad de Asuntos Internos cuyo titular será nombrado por el Presidente de la República. Esta Unidad tendrá autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento<sup>56</sup>.
43. En el artículo 24 se establece que la Guardia Nacional será competente para conocer de delitos federales; sin embargo, **en coadyuvancia, podrá conocer de delitos del fuero común, previo convenio con las autoridades de las entidades federativas o municipales.**

---

<sup>53</sup> Artículo 16 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>54</sup> Artículos 17 al 20 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>55</sup> Artículo 21 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>56</sup> Artículo 22 de la Ley de la Guardia Nacional.

44. **Título Tercero.** En este se regula la carrera de Guardia Nacional y se compone de cinco capítulos, el primero de los cuales se refiere al **ingreso y permanencia de su personal**. El artículo 25 dispone que para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;

III. **Contar con los requisitos de edad, perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones jurídicas aplicables;**

IV. **Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;**

V. No consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

VII. No haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública;

VIII. **Cumplir con las disposiciones administrativas y con las características físicas y psicológicas que se establezcan en los requisitos de ingreso;**

IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley, y

X. Los demás que establezcan otras disposiciones aplicables.

45. Por su parte, el artículo 26 establece que la Carrera de la Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente:

I. El ingreso de una persona a la Guardia Nacional estará supeditado a los antecedentes que obren en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública. En caso de que el aspirante no cuente con antecedentes, deberá tramitar su inscripción en dicho Registro;

II. Asimismo, para el ingreso a la Guardia Nacional se requiere que la persona cuente con el Certificado Único Policial, expedido conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza. **Este Certificado deberá mantenerse actualizado durante el tiempo que la persona permanezca en la Guardia Nacional;**

III. **El ingreso y permanencia en la Guardia Nacional estarán sujetos a que los interesados cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización correspondientes. La permanencia del personal de la Guardia Nacional estará condicionada también al cumplimiento de los demás requisitos que determine esta Ley y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;**

IV. Los méritos del personal de la Guardia Nacional serán evaluados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional;

V. Los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional;

VI. El Reglamento establecerá los criterios para la promoción del personal de la Guardia Nacional, entre los cuales se deberá incluir, la antigüedad en el grado; tiempo de servicios prestados en la misma; resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización; salud y capacidad física; conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones, las aptitudes de mando y liderazgo, así como la evaluación del expediente al que se refiere la fracción IX de este artículo;

VII. El Reglamento establecerá el régimen de estímulos para el personal de la Guardia Nacional;

VIII. El personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción, con base en las necesidades del servicio;

IX. Los expedientes del personal de la Guardia Nacional deberán incluir, por lo menos, los grados, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado, en particular las relacionadas con recomendaciones de derechos humanos, **así como los resultados de las evaluaciones a que sean sometidos;**

X. Las sanciones que se apliquen al personal de la Guardia Nacional por infracciones al régimen de responsabilidades administrativas se

determinarán mediante el procedimiento previsto en la Ley General en la materia, y

XI. El Consejo de Carrera de la Guardia Nacional aplicará los procedimientos relativos a cada una de las etapas de la Carrera de la Guardia Nacional.

Los nombramientos para desempeñar cargos en la Guardia Nacional serán acordes con la jerarquía y la antigüedad obtenidas en la Carrera de la Guardia Nacional. En ningún caso los derechos adquiridos en el servicio de carrera implicarán inamovilidad en cargo alguno.

46. En el propio Capítulo I se establece que el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional es la instancia colegiada encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos de Carrera de la Guardia Nacional<sup>57</sup>. Las principales atribuciones de este Consejo son: emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento del personal de la Guardia Nacional; proponer los planes y programas de profesionalización, que contendrán los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización; aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento del personal; verificar el cumplimiento por parte de este de los requisitos de permanencia y analizar su formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, así como las sanciones aplicadas y sus méritos, a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos<sup>58</sup>.
47. El Capítulo II<sup>59</sup> establece los grados que componen la escala jerárquica de la Guardia Nacional, los cuales se clasifican en Comisarios, Inspectores, Oficiales y Escala Básica y señala que esta escala tiene por objeto el ejercicio del mando. En este apartado también se dispone que quienes integren el personal de la Guardia Nacional se harán

<sup>57</sup> Artículo 26 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>58</sup> Artículo 28 de la Ley de la Guardia nacional.

<sup>59</sup> Artículos 29, 30, 31 y 32 de la Ley de la Guardia nacional.

merecedores a un grado en la escala jerárquica, de acuerdo con el Reglamento. Del mismo modo, se establece la prohibición de que las personas ajenas a la Guardia Nacional usen los grados e insignias que corresponden a esta.

48. El Capítulo III, denominado “*Del Personal*”, establece que el personal activo de la Guardia Nacional podrá encontrarse en cuatro distintas situaciones: en funciones, con licencia, hospitalizados y sujetos o vinculados a proceso<sup>60</sup>. En este sentido, se indica que el servicio del personal de la Guardia Nacional puede concluir por separación, remoción, o baja por renuncia, muerte o jubilación. Cabe señalar que la conclusión del servicio por separación se actualiza por **incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia**, de acuerdo con las disposiciones aplicables<sup>61</sup>.
49. El resto del Capítulo establece las normas relativas a las licencias para el personal activo, y la situación del personal que se encuentre hospitalizado<sup>62</sup>. El artículo 37 dispone que **el personal de la Guardia**

<sup>60</sup> **Artículo 33 de la Ley de la Guardia nacional.**

<sup>61</sup> **Artículo 34 de la Ley de la Guardia nacional.** La conclusión del servicio del personal de la Guardia Nacional es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

- I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o cuando haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o
- III. Baja, por:
  - a) Renuncia;
  - b) Muerte o incapacidad permanente, o
  - c) Jubilación.

Al concluir su servicio, el personal de la Guardia Nacional deberá entregar al servidor público designado para tal efecto, toda la información, documentación, equipo, materiales, identificaciones, valores u otros recursos que hayan sido puestos bajo su responsabilidad o custodia mediante acta de entrega-recepción.

<sup>62</sup> **Artículos 35 y 36 de la Ley de la Guardia nacional.**

**Nacional será evaluado anualmente en el desempeño de su función, de conformidad con la normativa aplicable.**

50. El capítulo IV del Título Tercero se titula “*De La Profesionalización*” y señala que la capacitación y profesionalización del personal de la Guardia Nacional comprenden tres ejes de formación: policial, académico y axiológico, de acuerdo con lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>63</sup>. El programa de capacitación y profesionalización determinará los cursos que deban realizarse para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional<sup>64</sup>. Asimismo, se indica que la capacitación y profesionalización se realizará a través de las instituciones que la propia Ley dispone<sup>65</sup> y que la institución que imparta la carrera o curso correspondiente expedirá los títulos profesionales, diplomas y certificados respectivos<sup>66</sup>. El personal de la Guardia Nacional deberá completar el adiestramiento policial civil de manera obligatoria, de conformidad con los reglamentos, manuales y demás disposiciones relativas<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> **Artículo 38 de la Ley de la Guardia nacional.**

<sup>64</sup> **Artículo 40 de la Ley de la Guardia Nacional.**

<sup>65</sup> **Artículo 39 de la Ley de la Guardia nacional.** La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:

- I. Las instituciones de formación policial de la Federación, debidamente certificadas;
- II. Las instituciones públicas, nacionales o extranjeras, y
- III. Las instituciones de Educación Militar y Naval; así como de los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación.

La capacitación del personal de la Guardia Nacional podrá realizarse en instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

<sup>66</sup> **Artículo 40 de la Ley de la Guardia Nacional.** El programa de capacitación y profesionalización determinará los cursos que deban realizarse para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional.

La institución que imparta la carrera o curso correspondiente expedirá los títulos profesionales, diplomas y certificados respectivos, conforme a la ley de la materia.

<sup>67</sup> **Artículo 41 de la Ley de la Guardia Nacional.**

51. El Capítulo V dispone que las prestaciones de seguridad social a que tenga derecho el personal de la Guardia Nacional, así como sus derechohabientes, se regularán conforme a las leyes aplicables<sup>68</sup>.
52. **Título Cuarto.** En este Título se establecen las normas relativas al Armamento de la Guardia Nacional, y está conformado por cuatro capítulos. El primero se titula “*De la Disposición*”<sup>69</sup> y establece el tipo de armamento de que dispondrá la Guardia Nacional para el cumplimiento de sus fines, así como la facultad de su Comandante para emitir lineamientos para su correcto empleo.
53. El Capítulo II, denominado “*De la Posesión*” señala que la posesión de las armas de fuego se registrará por lo dispuesto en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y estará amparada por una licencia oficial colectiva. De igual manera, dispone la capacidad de armamento y municiones con que estará dotada la institución<sup>70</sup>.
54. El Capítulo III, relativo a la portación y uso de armamento establece que **únicamente el personal operativo de la Guardia Nacional que haya acreditado la evaluación de destreza y de adiestramiento sobre conocimiento, empleo y uso de las armas de fuego y municiones podrá portar las mismas**<sup>71</sup>. También se indica que el personal que porte armas de fuego deberá recibir la capacitación mínima que señale la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza<sup>72</sup>. En términos de este Capítulo, para la portación deberá expedirse un documento de identificación y queda

---

<sup>68</sup> **Artículo 42 de la Ley de la Guardia Nacional.**

<sup>69</sup> **Artículos 43 y 44 de la Ley de la Guardia Nacional.**

<sup>70</sup> **Artículos 45 a 48 de la Ley de la Guardia Nacional.**

<sup>71</sup> **Artículo 49 de la Ley de la Guardia Nacional.** Únicamente el personal operativo de la Guardia Nacional que haya acreditado la evaluación de destreza y de adiestramiento sobre conocimiento, empleo y uso de las armas de fuego y municiones podrá portar las mismas.

El personal operativo que porte armas de fuego deberá cumplir los requisitos señalados en el artículo 26 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

<sup>72</sup> **Artículo 50 de la Ley de la Guardia Nacional.**

prohibida la utilización de armamento oficial en actividades ajenas a la seguridad pública y en lugares no autorizados, así como su comercialización<sup>73</sup>.

55. El último Capítulo del Título Cuarto se refiere al control y vigilancia del armamento de la Guardia Nacional y señala que este quedará sujeto a lo dispuesto en la Ley Nacional de Armas de Fuego. También se disponen las medidas de control y vigilancia que sobre el armamento deberán ejercer los Coordinadores de Unidades y se establece un sistema de información que contenga lo relativo al armamento y municiones. En el mismo sentido, se establecen las características que deberán reunir los depósitos de armamento y municiones y las medidas a que estará sujeto el personal de la Guardia Nacional que extravíe o sufra el robo de las armas a su cuidado<sup>74</sup>.
56. **Título Quinto.** En este, se establece el régimen disciplinario al que estará sujeto el personal de la Guardia Nacional y está conformado por tres capítulos. En el primero, denominado *“De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios”* se dispone que el personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, y al Código de Ética de la Guardia Nacional<sup>75</sup>. También se establece la manera en que se dará curso a las quejas que el personal tenga en relación con las órdenes de sus superiores o con las obligaciones que imponga el servicio y la manera en que serán impuestas las sanciones disciplinarias al personal que infrinja la Ley<sup>76</sup>.
57. Cabe señalar que en este capítulo se establecen los deberes del personal de la Guardia Nacional, entre los que se destacan, para efectos de este

<sup>73</sup> Artículo 51 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>74</sup> Artículos 52 a 56 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>75</sup> Artículo 57 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>76</sup> Artículos 58 y 59 de la Ley de la Guardia Nacional.

estudio, el deber de participar en operativos de coordinación con otras instituciones de seguridad pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda y el deber de **someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia**, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva<sup>77</sup>.

58. En consonancia con lo anterior, en el mismo capítulo se establece que la disciplina es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional y que su objeto es el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos aplicables y se sustenta en la obediencia, el honor, la justicia y la ética<sup>78</sup>. Por lo tanto, se establece el deber del personal de la Guardia Nacional que tenga mando de comunicar a sus subordinados la importancia de cumplir con las leyes, reglamentos y órdenes emanadas de la superioridad<sup>79</sup>. Seguidamente, se establecen los correctivos disciplinarios y sanciones que serán impuestos al personal que infrinja alguno de los deberes previstos en la Ley, así como las reglas para su imposición<sup>80</sup>.
59. El Capítulo II se titula *“De los Consejos de Disciplina”*, y dispone que estos son competentes para conocer, resolver y sancionar las faltas en contra de la disciplina cometidas por el personal de la Guardia Nacional, así como para calificar la conducta o actuación de ese personal. Su organización, integración, funcionamiento y procedimiento administrativo se sujetarán a lo establecido en las disposiciones legales aplicables y en el Reglamento<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>78</sup> Artículo 61 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>79</sup> Artículo 62 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>80</sup> Artículos 63 a 69 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>81</sup> Artículos 70 y 71 de la Ley de la Guardia Nacional.

60. El Capítulo III del Título Quinto tipifica los delitos contra la disciplina de la Guardia Nacional y establece las penas que corresponden a estos. De igual manera, señala la supletoriedad del Código Penal Federal<sup>82</sup>.
61. **Título Sexto.** Este Título es denominado “*De la Coordinación y Colaboración*”. En el primero de sus tres capítulos se regula lo relacionado con la Coordinación Operativa Interinstitucional, la cual será de carácter permanente, estará integrada por representantes de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina y coadyuvará en la coordinación y colaboración estratégica entre las dependencias de la Administración Pública Federal y la Guardia Nacional<sup>83</sup>.
62. El Capítulo II lleva por título “*De la Coordinación y Colaboración con las Entidades Federativas y Municipios*”. En este se establece que la Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los Municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan. También se indica que el titular del Poder Ejecutivo de las entidades federativas será invitado a las instancias de coordinación que para ese efecto se establezcan<sup>84</sup>.
63. De igual manera, se señala que **la Guardia Nacional, por conducto del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadano, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o Municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad**

---

<sup>82</sup> Artículos 72 a 85 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>83</sup> Artículos 86 y 87 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>84</sup> Artículo 88 de la Ley de la Guardia Nacional.

**pública, por un tiempo determinado**<sup>85</sup>. En estos convenios se establecerán los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a las partes, así como las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, a fin de que las instituciones de seguridad pública locales las asuman plenamente<sup>86</sup>. Durante la vigencia de estos convenios, los titulares del Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales asumirán determinadas responsabilidades, a saber:

- I. Asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen;
- II. Aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración;
- III. Mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla;
- IV. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia;

<sup>85</sup> **Artículo 89 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional, por conducto del Secretario, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o Municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado.

<sup>86</sup> **Artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional.** Los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y Municipios, se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes. En los convenios se establecerán las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, a fin de que las instituciones de seguridad pública local las asuman plenamente.

Asimismo, se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones; para lo anterior, deberán contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas.

V. Presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y

VI. Propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada<sup>87</sup>.

64. Ahora bien, en términos de la propia Ley, los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación y **excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o Municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local**<sup>88</sup>.
65. Asimismo, se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones. Para lo anterior, se deberá contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las provisiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas<sup>89</sup>.
66. El último Capítulo del Título Sexto de la Ley se denomina “*disposiciones complementarias*”, y establece que en los casos en que resulte necesario, la Guardia Nacional podrá auxiliarse de cualquier institución de seguridad pública o personas que presten servicios de seguridad privada en términos de la ley<sup>90</sup>. De igual manera, se establece que en sus funciones y atribuciones de investigación y combate a los delitos, la Guardia

<sup>87</sup> Artículo 90 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>88</sup> Artículo 92 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>89</sup> Artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>90</sup> Artículo 93 de la Ley de la Guardia Nacional.

Nacional actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente<sup>91</sup> y que cuando durante el desarrollo de la investigación la Guardia Nacional estime necesaria la realización de diligencias que requieran una tramitación especial o la autorización de la autoridad jurisdiccional, lo comunicará sin demora al Ministerio Público que la esté conduciendo, quien resolverá lo conducente<sup>92</sup>.

67. **Título Séptimo.** Por su parte, este título contempla la regulación correspondiente a los controles parlamentario y judicial sobre la Guardia Nacional. En el Capítulo I se establece que, al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, el Ejecutivo Federal presentará por escrito, ante el Senado de la República, un informe de las actividades desarrolladas por la Guardia Nacional durante el año inmediato anterior. Este informe contendrá, entre otros, los rubros siguientes: la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, **sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño**; el despliegue territorial de la Guardia Nacional; el número de elementos sancionados disciplinaria y penalmente, así como el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas; **el número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y Municipios**, así como el avance en el cumplimiento de los

<sup>91</sup> **Artículo 94 de la Ley de la Guardia Nacional.** En sus funciones y atribuciones de investigación y combate a los delitos, la Guardia Nacional actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente, a fin de que sus actuaciones se lleven a cabo con legalidad y bajo las formalidades necesarias para que los resultados de tales actuaciones puedan presentarse como evidencia válida ante los tribunales.

<sup>92</sup> **Artículos 95 de la Ley de la Guardia Nacional.** Cuando durante el desarrollo de la investigación la Guardia Nacional estime necesaria la realización de diligencias que requieran una tramitación especial o la autorización de la autoridad jurisdiccional, lo comunicará sin demora al Ministerio Público que la esté conduciendo, quien resolverá lo conducente.

objetivos establecidos para la Guardia Nacional en ellos y los recursos ejercidos por la institución para su cumplimiento<sup>93</sup>.

68. El Senado de la República podrá solicitar, de ser necesario, datos adicionales al Ejecutivo Federal. La Cámara Alta analizará y, en su caso, aprobará el informe dentro del mismo periodo ordinario de sesiones en el que haya sido presentado<sup>94</sup>.
69. El Capítulo II establece la regulación en torno al control judicial de la intervención de comunicaciones que realice la Guardia Nacional. En este sentido, el capítulo en comento señala quienes son los funcionarios que estarán facultados para solicitar y en su caso, ejecutar tal intervención, los supuestos en que el Juez podrá otorgarla y los principios por los que deberán regirse las autoridades responsables de efectuarla. Asimismo, se señala que en su autorización, la autoridad judicial competente determinará las características de la intervención, sus modalidades y límites y, en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas, modos específicos de colaboración. Los servidores públicos autorizados para la ejecución de las intervenciones serán responsables de que se realicen en los términos de la resolución judicial. En el mismo sentido, se establece la facultad de la autoridad jurisdiccional para verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados, así como los actos a seguir a la conclusión de las intervenciones<sup>95</sup>.
70. **Régimen transitorio.** La Ley contiene un régimen transitorio de catorce artículos que regulan, entre otras cuestiones, la vigencia de la Ley, la obligación del Ejecutivo Federal de emitir el Reglamento de esta, lo relativo a la licencia oficial colectiva de portación de armas de fuego, las normas a que estarán sujetos los elementos de la Policía Militar y la

<sup>93</sup> Artículos 96 y 97 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>94</sup> Artículos 98 y 99 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>95</sup> Artículos 100 a 106 de la Ley de la Guardia Nacional.

Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional por acuerdos de carácter general que emita el Presidente de la República, así como la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales de la Policía Federal a la Guardia Nacional.

71. Cabe señalar que el artículo cuarto transitorio dispone que, atendiendo la gradualidad de la conformación de la Guardia Nacional, de manera progresiva y en un plazo máximo de dos años a partir de su entrada en vigor, los centros de evaluación y control de confianza deberán practicar las evaluaciones a quienes hayan sido asignados para la conformación del cuerpo policial, a efecto de contar con el certificado a que se refiere el artículo 21 de la Constitución.

#### **VI.1.2. Omisiones alegadas en la demanda**

72. Una vez que se ha expuesto de manera general el contenido de la Ley de la Guardia Nacional, en este apartado serán analizadas en lo particular cada una de las omisiones señaladas por la Comisión accionante, a fin de determinar si el Congreso de la Unión incurrió en omisiones legislativas parciales respecto de su obligación de regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones que les corresponden a estos y los criterios de evaluación de sus integrantes.

**a) ¿El Congreso Federal incurrió en omisión relativa al no contemplar los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las autoridades de las entidades federativas y Municipios?**

73. Este Alto Tribunal observa, del estudio integral de la Ley de la Guardia Nacional, que sí existen diversas normas que regulan los supuestos de

coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las autoridades de las entidades federativas y Municipios. Estas se encuentran, principalmente, en los artículos 5, 6, fracción IV, 7, fracciones IV, V y VII, 8, 9, fracciones XXVII y XLI, 13, fracción X, 24, 88, 89, 90, 91, 92 y 97, fracciones X y XI de la ley impugnada.

74. De la lectura de tales disposiciones es posible advertir lo siguiente:

- La Guardia Nacional tiene por objeto y fin, entre otros, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o Municipios.
- Para materializar sus fines, deberá colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y Municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- La colaboración en tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o Municipios será de manera temporal.
- Entre las atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional, se encuentra la de colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.
- La institución puede participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Además, también deberá de auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública; e intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes.
- El Comandante de la Guardia Nacional es quien realizará la coordinación con autoridades federales, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de su competencia.
- Esta corporación policial será competente para conocer de delitos federales. Sin embargo, en coadyuvancia, podrá conocer de delitos del fuero común, previo convenio con las autoridades de las entidades federativas o municipales.
- La Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los Municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.
- El titular del Poder Ejecutivo de las entidades federativas será invitado a las instancias de coordinación que para ese efecto se establezcan.
- Esa institución podrá suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley.
- La suscripción de dichos convenios será facultad de la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

- Durante la vigencia de estos convenios, los titulares del Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales tienen la obligación de asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen; aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración; mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla; asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia; presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada.
- Los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a cada una de estas partes, al igual que las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban.
- También se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones.
- Para lo anterior, deberán contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas.

- También se ordena que entre el contenido mínimo que debe integrar el informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República se incluya el número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y Municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos.

75. El mandato incluido en la segunda fracción del artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma en materia de Guardia Nacional ordenaba al Congreso de la Unión que en la Ley de la Guardia Nacional se incluyeran **los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios.**
76. Derivado del análisis de la Ley, es posible concluir que el legislador sí cumplió con ese mandato. En efecto, la Ley contempla la posibilidad de que la Guardia Nacional se coordine con las instituciones de seguridad pública locales, y colabore temporalmente en las tareas de seguridad pública que les corresponden a las entidades federativas o Municipios. También establece la atribución de auxiliar a los poderes judiciales locales en el ejercicio de sus funciones, así como de conocer, en coadyuvancia, de los delitos del fuero común. Asimismo, señala las acciones que la Guardia Nacional deberá realizar para materializar tales fines. Estas acciones se materializarán por medio de la celebración de convenios de colaboración entre las partes, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con las instituciones de seguridad pública locales se establezcan.

77. Además, debe señalarse que la Ley dispone que durante la vigencia de los convenios aludidos las personas titulares del poder ejecutivo local de que se trate, o los presidentes municipales respectivos deberán de asumir ciertas obligaciones. También ordena el establecimiento de un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública.
78. Por las anteriores consideraciones, se desestima el argumento de la en el sentido de que **el Congreso de la Unión omitió regular los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios.**
- b) ¿El Congreso de la Unión incurrió en omisión relativa al no contemplar las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local?**
79. Del análisis de la Ley es posible advertir que el Congreso de la Unión contempló en el artículo 92 la manera en que será costeadada la operación de la Guardia Nacional. Este dispone que los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación y excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría del ramo de seguridad ciudadana y las entidades federativas o municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local.
80. Debe recordarse que en términos del artículo 21 constitucional la Guardia Nacional es la institución policial con que cuenta la Federación para

realizar la función de seguridad pública a su cargo. Sin embargo, también tiene como fin la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios.

81. Así, resulta entendible que el mencionado artículo 92 disponga, en primer término, que sea la Federación la que se haga cargo de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional.
82. Sin embargo, cuando esta institución colabore temporalmente en la realización de las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios, estas deben de contribuir con los recursos necesarios para realizar tal colaboración, pues se trata de tareas que, en principios, les corresponden.
83. Ahora bien, el Congreso de la Unión consideró adecuado que, en ese supuesto, las aportaciones que deberán hacer las entidades federativas y los Municipios se establezcan en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban.
84. Así, el legislador sentó las bases para que, de manera contractual, la Federación, las entidades federativas y los Municipios establezcan, de común acuerdo, el monto de las aportaciones que correspondan los últimos para el caso de que soliciten la participación de la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública de competencia local. Así, en los respectivos convenios será posible atender a las circunstancias específicas que surjan en cada caso concreto.
85. Este Tribunal Pleno considera que, con tal previsión, **el Congreso de la Unión cumplió con la obligación contenida en el artículo cuarto transitorio, fracción segunda, del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional**, de incluir en la Ley que regula esta institución las

reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local. **Por lo tanto, se desestima la afirmación de la CNDH relativa a la existencia de una omisión legislativa parcial** en competencia de ejercicio obligatorio.

**c) ¿El Congreso Federal incurrió en omisión relativa al no establecer los criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional?**

86. Entre las directrices que estableció el Poder Reformador de la Constitución en el transitorio cuarto del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional se encuentra la obligación de incluir los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes en la ley que regula a esa corporación policial.
87. De la lectura integral de la Ley de la Guardia Nacional se advierte que esta sí incluye ciertas disposiciones encaminadas a cumplir con ese mandato. Esto, principalmente por medio de los artículos 25, fracción IV, 26, 27, 37, 49, 60, fracción XV, 97, fracción XIII, y cuarto transitorio de la Ley de la Guardia Nacional, de los cuales es posible concluir lo siguiente:
  - Para el ingreso a la Guardia Nacional se requiere que la persona cuente con el Certificado Único Policial, expedido conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza. Este Certificado deberá mantenerse actualizado durante el tiempo que la persona permanezca en la Guardia Nacional.
  - También se requiere aprobar los procesos de evaluación de control de confianza.

- El ingreso y permanencia en la Guardia Nacional estarán sujetos a que los interesados cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización correspondientes. La permanencia del personal de la Guardia Nacional estará condicionada también al cumplimiento de los demás requisitos que determine esa Ley y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Los méritos del personal serán evaluados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, el cual también aplicará los procedimientos relativos a cada etapa de la Carrera.
- El Reglamento respectivo establecerá los criterios para la promoción del personal de la Guardia Nacional, entre los que se deberá incluir, la antigüedad en el grado; tiempo de servicios prestados en la misma; resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización; salud y capacidad física; conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones; las aptitudes de mando y liderazgo y **la evaluación del expediente** del personal de la Guardia Nacional.
- Tal expediente deberá incluir, por lo menos, los grados, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado, en particular las relacionadas con recomendaciones de derechos humanos, **así como los resultados de las evaluaciones a que sean sometidos.**
- El Consejo de Carrera de la Guardia Nacional es la instancia colegiada encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos de Carrera de la Guardia Nacional. Su organización y funcionamiento se establecerá en el Reglamento.

- Las atribuciones de ese Consejo son, principalmente: emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento del personal de la Guardia Nacional, conforme a la Ley y el Reglamento; proponer los planes y programas de profesionalización, que contendrán los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización; aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento del personal; verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia y analizar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos del personal de la Guardia Nacional, a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos.
- Es facultad de la persona que ocupe la Secretaría del ramo de seguridad pública elaborar planes y programas para la formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico.
- Tales ejes de formación se elaborarán acorde a lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Únicamente el personal operativo de la Guardia Nacional que haya acreditado la evaluación de destreza y de adiestramiento sobre conocimiento, empleo y uso de las armas de fuego y municiones podrá portar las mismas.
- Entre los deberes del personal de la Guardia nacional se encuentra el de Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva.
- Entre los rubros mínimos que debe contener el informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República, se deberá

incluir la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, **así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño.**

88. En este orden de ideas, este Tribunal Pleno advierte que los preceptos incluidos por el Congreso de la Unión en la Guardia nacional sí cumplen, en su conjunto, con el mandato del artículo cuarto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional.
89. En efecto, la Ley establece que dicho personal será evaluado anualmente, y se establece una Carrera de la Guardia Nacional con requisitos de ingreso y permanencia. Entre esos requisitos se destacan la realización de exámenes de confianza, y el requisito de cursar y aprobar diversos programas de formación, capacitación y profesionalización. De igual manera, se contempla la existencia de un Consejo de Carrera de la Guardia Nacional facultado para emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento del personal. Respecto de los criterios para los ascensos, se incluirán los resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización, salud, capacidad física, conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones, así como las aptitudes de mando y liderazgo. También deberá tomarse en cuenta la evaluación del expediente del personal. En este expediente se registrarán, entre otros aspectos, las correcciones disciplinarias y sanciones, y en particular las relacionadas con recomendaciones de derechos humanos, al igual que los reconocimientos obtenidos y los resultados de las evaluaciones a que sean sometidos. La propia Ley dispone que la evaluación del personal se realizará anualmente y que es obligatorio someterse a tal evaluación. También se contempla la elaboración de planes y programas para la capacitación, especialización

y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico. Asimismo, se establece la evaluación de destreza y adiestramiento en el manejo de las armas del personal de la Guardia Nacional.

90. Por las anteriores consideraciones, este Tribunal Pleno estima que el Congreso De la Unión cumplió con el mandato del artículo cuarto transitorio del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional, al incluir en la ley que regula a esa institución los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones de estos y los criterios de evaluación de sus integrantes.
91. En este sentido, resultan infundados los argumentos expuestos por la CNDH en su primer concepto de invalidez.

*Precedentes citados en este apartado:*

- *Acciones inconstitucionalidad 9/2014; 45/2016; 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017; 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018; y 141/2019.*
- *Controversia Constitucional 83/2017.*

## **VI.2. Segundo concepto de invalidez.**

92. **Metodología para atender este concepto de invalidez.** El segundo concepto de invalidez expuesto por la CNDH comprende la impugnación de diversas normas y gira en torno a distintas controversias jurídicas, por lo tanto, su estudio será dividido en seis apartados independientes, atendiendo a cada una de estas controversias, siguiendo el orden que se indica en la tabla mostrada líneas abajo. En estos subapartados, se

agrupan las normas que versan sobre una misma controversia, por lo que al inicio de cada uno de ellos se establecerá el criterio jurídico de este Alto Tribunal respecto de esa controversia específica. Después se expondrán, en síntesis, los argumentos de la comisión accionante para reclamar su invalidez y, seguidamente, se desarrollará el análisis de su constitucionalidad.

| Apartado                                                                                                 | Normas impugnadas                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| VI.2.1. Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito                                     | Artículo 9, fracción III                     |
| VI.2.2. Facultad para efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas | Artículo 9, fracción IV                      |
| VI.2.3. Facultades genéricas para la prevención del delito                                               | Artículo 9, fracciones V, VI, XXIX y XXXVIII |
| VI.2.4. Facultad de realizar intervención de comunicaciones                                              | Artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106      |
| VI.2.5. Facultad de realizar intervención de comunicaciones                                              | Artículo 9, fracción XXVI                    |
| VI.2.6. Facultades para requerir documentos                                                              | Artículo 9, fracción XVIII                   |

93. Como se indicó en el apartado “Precisión de normas y/u omisiones reclamadas” en el rubro de este concepto de invalidez la CNDH señaló como impugnada la fracción XXXII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional. Sin embargo, de la totalidad del concepto no se encuentra argumento para controvertirla. Entonces, no se analizará su constitucionalidad en este apartado.

**VI.2.1. Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito**

94. Este Tribunal Pleno considera que la investigación para prevenir el delito, como tarea de Seguridad Pública, es una atribución que corresponde a la

Guardia Nacional, como institución de seguridad pública. Para esto podrá coordinarse con el Ministerio Público y otras instituciones de Seguridad Pública. Sin embargo, al Ministerio Público le corresponde la conducción de la investigación hasta el momento en que se esté investigando dentro de un procedimiento penal, para averiguar si se ha cometido un hecho señalado en la ley como delito.

95. En ese contexto, para atender el concepto de invalidez que nos ocupa, a continuación de expondrá en primer término, un apartado relativo a la prevención del delito.

### **Concepto de prevención del delito**

96. La prevención del delito es un componente complejo de las estrategias nacionales de seguridad pública, basado en la idea de que el delito y la victimización se ven favorecidos por numerosos factores causales o de fondo, los cuales son resultado de una amplia gama de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas<sup>96</sup>.
97. La expresión “*prevención del delito*” engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Nueva York, 2011, p. 9. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)

<sup>97</sup> Véase la “*resolución 2002/13 Medidas para promover la prevención eficaz del delito*” del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/event\\_2006-03-20/2002-13%20S.pdf](https://www.unodc.org/pdf/event_2006-03-20/2002-13%20S.pdf)

98. La prevención necesariamente debe tener un enfoque sistémico:

- Ha de promover el bienestar social y ha de fomentar comportamientos favorables mediante la aplicación interseccional de diversas políticas públicas, centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización mediante el desarrollo social (prevención social y general del delito).
- Ha de modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultante del delito mediante fomento de iniciativas en la comunidad (prevención del delito basada en la localidad).
- Ha de reducir la oportunidad de cometer delitos y la impunidad, asegurando la justiciabilidad de cada caso.
- Ha de prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social (prevención especial del delito).

99. Los **principios básicos de la prevención del delito** son, de conformidad con la “*Resolución 2002/13 Medidas para promover la prevención eficaz del delito*” del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, los siguientes:

- Función rectora del gobierno:  
El gobierno, en todos sus niveles, debe asumir una función rectora en la elaboración de estrategias eficaces y humanas de prevención del delito y la creación y el mantenimiento de marcos institucionales para su aplicación y examen.

- **Desarrollo socioeconómico e inclusión:**  
Se deben integrar consideraciones de prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicas, incluidos los que tratan del empleo, la educación, la salud, la vivienda, la planificación urbana, la pobreza, la marginación social y la exclusión. Haciendo hincapié en los grupos vulnerables.
- **Cooperación y asociaciones:**  
La cooperación y las asociaciones deben formar parte de una prevención eficaz del delito, en razón de la naturaleza global de las causas del delito y de las calificaciones y responsabilidades necesarias para abordarlas. Entre las asociaciones figuran las que se establecen entre ministerios y entre autoridades, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial y los ciudadanos a título individual.
- **Sostenibilidad y rendición de cuentas:**  
La prevención del delito requiere recursos adecuados para asegurar su sostenimiento, inclusive fondos para estructuras y actividades. Debe haber una clara rendición de cuentas respecto de los fondos, la ejecución y la evaluación, así como del logro de los resultados previstos.
- **Base de conocimientos:**  
**Las estrategias, políticas, programas y medidas de prevención del delito deben tener una amplia base de conocimientos multidisciplinarios** sobre los problemas de delincuencia, sus múltiples causas y las prácticas que hayan resultado eficaces y prometedoras.

- Los derechos humanos, el estado de derecho y la cultura de la legalidad:  
En todos los aspectos de la prevención del delito se deben respetar el estado de derecho y los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales aplicables. Se debe promover activamente una cultura del imperio de la ley.
- Interdependencia:  
Cuando corresponda, las estrategias y los diagnósticos de prevención nacional del delito deben tener en cuenta la vinculación entre los problemas de la delincuencia nacional y la delincuencia organizada internacional.
- Diferenciación:  
Las estrategias de prevención del delito deben tener debidamente en cuenta, según corresponda, las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, así como las necesidades especiales de los miembros vulnerables de la sociedad.

100. Los principios anteriores se deben materializar en prácticas sociales de distintos tipos que provoquen una disminución de la comisión de delitos, por ejemplo:

| Tipo de práctica | Método y Objetivo                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Individual       | Disminuir las actividades que puedan convertir al individuo en víctima o victimario: <ul style="list-style-type: none"><li>• Controlar la impulsividad.</li><li>• No realizar conductas ostentosas.</li><li>• No buscar justicia por mano propia.</li></ul> |
| Relacional       | Se trata de actividades relativas a los círculos más cercanos, como la familia o las amistades: <ul style="list-style-type: none"><li>• Combatir prácticas violentas en los hogares.</li></ul>                                                              |

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Combatir prácticas dañinas como manejar bajo el influjo de sustancias que produzcan estados alterados de consciencia.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Comunitaria  | Se enfoca en la prevención a nivel del entorno social mediato del individuo: <ul style="list-style-type: none"><li>• Organizarse con vecinos para la utilización de cámaras de vigilancia.</li><li>• Implementación de parques y centros para la realización de actividades recreativas.</li></ul>                                                                                                                                                          |
| Social       | Esto opera a nivel macro, en la sociedad en su conjunto. <ul style="list-style-type: none"><li>• Políticas educativas que combatan la violencia desde la educación infantil.</li><li>• Políticas económicas que generen adecuadas condiciones de desarrollo humano y que disuadan a las personas de buscar ingresos a través de fuentes ilícitas.</li></ul>                                                                                                 |
| De autoridad | Se trata de acciones que lleva a cabo el Estado con sus facultades y recursos: <ul style="list-style-type: none"><li>• Inteligencia policiaca: identificación de células delictivas y su desarticulación a través de la fuerza.</li><li>• Zonificación: implementación de patrullaje por elementos de seguridad en determinadas zonas con altos índices delictivos.</li><li>• Estrategias de acción y reacción contra brotes de violencia armada.</li></ul> |

101. Así las cosas, la prevención del delito forma parte de la seguridad pública y es una obligación compleja que relaciona a todos los actores sociales, prevista por el artículo 21 Constitucional y por diversas leyes: en el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los artículos 2 y 3 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que a la letra disponen:

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

[...]

Artículo 2.- **La seguridad pública** es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y **comprende la prevención especial y general de los delitos**, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en

términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado **desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral**, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

[...]

Artículo 2.- La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.

Artículo 3.- La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de esta Ley, debiendo observar como mínimo los siguientes principios:

[...]

II. Integralidad. **El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará políticas públicas integrales eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia**, con la participación ciudadana y comunitaria;

102. El fundamento de las facultades de prevención del delito de la Guardia Nacional deriva, además de su propia ley, del artículo 3 de la citada Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece:

Artículo 3.- **La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales**, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en

razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

103. Con ese contexto, este Tribunal Pleno analizará la constitucionalidad de las normas que otorgan a la Guardia Nacional facultades genéricas relativas a la prevención del delito.

104. **Alegaciones del concepto de invalidez.** En la demanda se impugna el artículo 9°, fracción III de la Ley de la Guardia Nacional. En esa porción se da a la institución policial la atribución para “*realizar investigación para la prevención de los delitos*”. La Comisión en el concepto de invalidez segundo, en esencia, alega que indebidamente se habilita a esa guardia para que realice tareas de investigación para la prevención de delitos, es decir, hechos futuros de realización incierta. Se alega que esa función indebidamente mezcla las funciones de prevención y de investigación, cuyas naturalezas son diferentes, aun cuando son parte de la seguridad pública. A lo que se suma que la investigación de los delitos solamente la puede realizar la policía con dirección del Ministerio Público, por lo que toda investigación policiaca sin conducción de la fiscalía está fuera del parámetro de regularidad constitucional. En consecuencia, para la demandante la porción impugnada faculta a la Guardia Nacional para realizar tareas de investigación en materia de prevención del delito, sin el mando del Ministerio Público.

105. El concepto de invalidez en el tema expuesto es infundado. A fin de expresar las consideraciones de esa calificación es necesario transcribir la porción controvertida y el contenido del artículo 21 constitucional en su texto actual<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Precizando que se toma en cuenta el texto vigente al momento de resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno número P./J. 12/2002, novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, febrero de 2002, página 418, cuyo rubro y texto son: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS

### **Artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional**

La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

III. Realizar investigación para la prevención de los delitos;

...

### **Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La **investigación de los delitos** corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

---

DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER. Al ser la acción de inconstitucionalidad un medio de control de la constitucionalidad de normas generales, emitidas por alguno de los órganos que enuncia el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio de los conceptos de invalidez que se hagan valer debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de resolver, aun cuando la presentación de la demanda sea anterior a la publicación de reformas o modificaciones a la Norma Fundamental, ya que a nada práctico conduciría examinar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a disposiciones que ya dejaron de tener vigencia.”

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

La **seguridad pública** es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La **seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos**, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

Las **instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional**, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El **Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública** y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema

contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

**La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional**, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género. (*Énfasis añadido*).

106. El primer párrafo del artículo 21 constitucional no deja duda. Es al Ministerio Público la institución a la que corresponde la conducción de la investigación de los delitos, tarea en la que participan las policías.

107. La investigación a la que se refiere ese primer párrafo del artículo 21 constitucional es la necesaria para investigar quién cometió un delito. Esto de acuerdo con los antecedentes del proceso legislativo de la reforma a ese precepto de dieciocho de junio de dos mil dieciocho, en la que se

estableció el sistema penal acusatorio. Cabe señalar que este proceso se integró con distintas iniciativas de diversas fechas, presentadas por los grupos parlamentarios.

108. En la exposición de motivos de diversos grupos parlamentarios<sup>99</sup> se especificó sobre los cambios al artículo 21 constitucional lo siguiente:

### Artículo 21

Un protagonista importante del proceso penal mexicano es el **Ministerio Público. Su papel al investigar la posible comisión de un delito**, al ejercer la acción penal y al velar por el interés de la legalidad dentro del proceso lo convierten en una pieza clave de cualquier diseño institucional. Así ha sido en el pasado y así debe seguir siendo en el futuro. El Ministerio Público se ha tenido que enfrentar como institución a retos de complejidad creciente, que han ido minando su actuación. Es momento de revalorar su papel como titular único de la acción penal y como órgano acusador dentro del correspondiente proceso.

**Se puede convenir en que es al Ministerio Público a quien le debe seguir correspondiendo desarrollar la investigación de los delitos** y ejercer la acción penal. Ahora bien, estas tareas ministeriales no suponen necesariamente un impedimento para que los particulares sean copartícipes, cumpliendo con los requisitos que establezca la ley, en el buen desarrollo de la justicia penal. Los particulares deben tener el derecho para ejercer directamente la acción penal.

Por lo anterior es que **se proponen ciertos ajustes al primer párrafo del artículo 21 constitucional, de manera que se subraye que el Ministerio Público tiene la obligación de investigar la comisión de delitos** y de ejercer la acción penal cuando considere que hay elementos suficientes para hacerlo. También se propone dotar a los particulares de la facultad para ejercer directamente la acción penal. Sobre este punto conviene recordar la opinión favorable que ha expresado uno de los mayores expertos en México en el tema del Ministerio Público, el doctor Sergio García Ramírez. Para el investigador universitario y actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha llegado el momento en la historia del Ministerio Público para dejar atrás el monopolio de la

<sup>99</sup> De diecinueve de diciembre de dos mil seis. Consultable en: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FgriebelbbIMn9GghkbHbZJR/8YCFNgq4qmWRZBiHT7YAx8w==>

acción penal que hasta ahora ha tenido; sus palabras son las siguientes:

¿Por qué no abrir el espacio para que el particular pueda, en determinadas hipótesis, constituirse en actor penal?... Si alguna vez pareció... necesario que el ofendido... quedase al margen de la acción penal, propiamente, tal vez ahora lo sea de que la reasuma y esgrima directamente ante el órgano jurisdiccional en asuntos de preponderante interés privado... Sería privatización, sí, pero sana y oportuna privatización. Por lo demás, tampoco se trataría de dejar al indiciado a merced del poderoso -es decir, agobiado por su propia debilidad, su temor, su ignorancia, su desvalimiento-; se podría generar un sistema de acción subsidiaria y necesaria a cargo del Ministerio Público...

Con estas ideas se concuerda plenamente en el presente anteproyecto y, en consecuencia, así se propone que quede establecido en el párrafo primero del artículo 21 constitucional. En el caso de que la acción penal sea ejercida por un particular, durante el proceso correspondiente también podrá intervenir el Ministerio Público, con los alcances y facultades que determine la ley.

Cuando el Estado se enfrenta con procesos delictivos de gran escala, como puede ser el caso de la delincuencia organizada, debe contar con los medios apropiados para hacerles frente. Uno de esos medios, muy conocido en otros países, es el principio de oportunidad, de acuerdo con el cual las autoridades ministeriales y judiciales pueden ejercer la acción y determinar la sujeción a proceso de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia en el combate al delito y la administración de la justicia penal. El principio de oportunidad, que se propone que sea recogido en el segundo párrafo del artículo 21 constitucional, permite que las autoridades no persigan a un presunto delincuente si decide cooperar con la justicia y suministrar elementos para poder someter a proceso a sus cómplices o a los más altos responsables de una organización criminal. Es importante señalar, sin embargo, que la definición de la manera en que este principio podrá ser aplicado estará a cargo del legislador. No se trata de permitir un ejercicio arbitrario de la acción penal o de la administración de justicia en esta materia, sino de abrir una ventana para que el Estado combata con más y mejores elementos las conductas que lastiman seriamente a la sociedad y que, por su alto grado de sofisticación, ameritan contar con recursos que se han probado eficaces en otras latitudes y que no vulneran los derechos fundamentales de nadie.

Aprovechando la modificación al artículo 21 se pone en un párrafo aparte y se mejora la redacción de las normas referidas a los "reglamentos gubernativos y de policía" y, en cuanto a las sanciones que pueden contener; se extiende la limitante temporal del arresto hasta por 36 horas a las sanciones disciplinarias y penitenciarias en

congruencia con el principio de proporcionalidad adoptado; y se agrega el trabajo en favor de la comunidad...  
(Énfasis añadido).

109. En la exposición de motivos de otros grupos parlamentarios<sup>100</sup> se estableció:

### Artículo 21

Desde hace diez años, nuestro país ha incrementado exponencialmente su gasto en seguridad pública, sin ningún impacto en los índices la criminalidad. En efecto, mediante un sistema de aportaciones federales, el Sistema Nacional de Seguridad Pública transfiere anualmente cuantiosos recursos a los Estados, todo ello sin que la ciudadanía sienta más confianza en las policías, ni un incremento en su seguridad. Hay muchos factores que podrían explicar este fracaso, y mucho que podría debatirse y mejorarse acerca de la medición correcta de la intervención de nuestras policías, pero el hecho es que hay varias señales claras de que la estrategia adoptada de incrementar el gasto público, no está funcionando. Parte del problema es que el dinero se está usando para financiar una policía reactiva; no una policía auténticamente preventiva. **Estamos gastando el dinero público en una policía que basa su estrategia de combate a la delincuencia en hacer rondines y patrullajes, con la esperanza de sacarse la lotería: capturar a un delincuente al momento de cometer un delito.**

De hecho, la estadística recabada por CIDE para tres entidades (Distrito Federal, Morelos y Estado de México) demuestra que 60% de las personas que están en la cárcel fueron detenidas dentro de las 3 horas siguientes a haber cometido un delito. Y 20% fueron detenidos dentro de las 24 horas siguientes. **Esto es un claro indicador de que la policía opera por medio del patrullaje callejero, apostando a detener el crimen en flagrancia. Nuestra policía patrulla para detener, y detiene para investigar. Es fundamental invertir esta tendencia: nuestra policía debe investigar para patrullar eficientemente, e investigar para detener.** Sin invertir esta tendencia, nuestro país seguirá despilfarrando el dinero de público sin sentir mejoras perceptibles en la seguridad.

Sin embargo, **la razón de que éste sea el modo de operar de nuestras policías puede rastrearse a una disposición**

<sup>100</sup> Iniciativa de veinticinco de abril de dos mil siete. Consultable en: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FgriebelbbIMn9GghkbHbZJR/8YCFNgq4qmWRZBiHT7YAx8w==>

**Constitucional que, como ha sido interpretada, indica que sólo el Ministerio Público está facultado para investigar los delitos. Resultaba entonces fundamental aclarar que, ciertamente, es también función de la policía investigar delitos y por lo tanto estructurarse para recibir denuncias.**

Por lo tanto, proponemos modificar el Artículo 21 para acoger la necesidad de imponer en nuestras policías la obligación de investigar delitos. La redacción propuesta recoge una práctica que se ha observado internacionalmente y que consiste en que la Policía puede recibir denuncias de hechos delictivos e iniciar investigaciones iniciales en respuesta a estas denuncias. **La policía operará en coordinación con el Ministerio Público, y una vez que éste decida emprender la persecución penal, aquélla tendrá que sujetarse a la dirección de éste.** Instrumentar esta norma adecuadamente requerirá generar esquemas de cooperación entre quienes tienen el olfato para investigar delitos, y quienes tienen que litigar el caso para convencer al juez de emitir una condena.

Entregar a la policía la facultad de investigar implicará atender un reto logístico considerable, que parte de mejorar la calidad de la fuerza policial, para efectivamente poder instrumentar y hacer efectiva esta nueva facultad, por lo cual el Congreso mantendrá un compromiso de supervisar su evolución. (*Énfasis añadido*).

110. En el dictamen de la Cámara de Diputados<sup>101</sup> se precisó:

#### **Artículo 21**

En la redacción que se propone para el artículo 21, se considera procedente la existencia de una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; **donde expresamente se contemple la coordinación del ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública pero siempre en el marco del respeto al federalismo.**

Así, la ley que se emita en la materia, donde se sienten las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberá establecer específicamente, cuando menos, varios elementos. El primero deberá regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. El segundo,

<sup>101</sup> De once de diciembre de dos mil siete. Consultable en: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriebelbbIMn9GghkbHbZJR/8YCFNgq4qmWRZBiHT7YAx8w==>

deberá establecer, como elemento básico, la carrera policial a nivel nacional con carácter homogéneo. Así también, se deberá regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del ministerio público, que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de la organizaciones ilícitas; sino también, y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policíacos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos. Así, por **ejemplo**, para que un elemento de policía municipal, estatal o federal, que no esté adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones, pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar con el ministerio público, deberá estar plenamente certificado que cuenta con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, así como con las habilidades y destrezas que le permitirán hacer efectivamente sus trabajos.

Esto significa que, en el espíritu federalista que inspira a esta reforma, las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión, deberán ser adecuadas y adaptadas a cada uno de las realidades y situaciones de la geografía nacional mediante leyes que los órganos legislativos de los estados harán en los términos del sistema.

Por otra parte, **el artículo 21 de la Constitución ha sido reformado para establecer la relación entre el ministerio público y las policías en torno a la investigación de los delitos además de la investigación de inteligencia y preventiva.**

De la misma manera que **en la mayoría de los países del mundo la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará a cargo del ministerio público. Estas policías podrán realizar funciones de análisis e investigación, pero de manera taxativa en el momento en que la policía encuentre un delito deberá notificarlo y denunciarlo ante el ministerio público** de manera inmediata. Este primer párrafo del artículo 21 debe leerse de manera integral con los últimos párrafos del artículo 21 y en consecuencia los policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados, y tener no solo los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función sino en la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. **La tesis sostenida por el constituyente permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del ministerio público y los elementos de policías.** Coordinarse para lograr la investigación, **significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación, pero siempre cuando se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del ministerio público en ejercicio de la función.**

**Esta dirección y mando de la investigación por parte del ministerio público representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso Municipios o bien como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será esta relación. (Énfasis añadido).**

111. En el dictamen de la Cámara de Senadores<sup>102</sup> se estableció:

### **Seguridad pública**

En relación con la materia de seguridad pública, este precepto ha sido reformado a fin de establecer en términos precisos, la relación existe entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos, además de regular la investigación preventiva y de inteligencia policial.

La reforma es congruente en relación con la regulación que existe en otros países donde la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos, está a cargo de un Ministerio Público **y además realizan funciones de análisis e investigación preventiva.**

La tesis sostenida por el Constituyente Permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policía, sin embargo, **se precisa que siempre que se trate de la investigación de delitos ésta actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función, es decir, éste consolida con la reforma, su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora.**

Estas comisiones unidas consideran necesario **enfatizar que la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público.** Esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto, corresponde exclusivamente en la actualidad a las Procuradurías, lo que ha traído, como consecuencia interpretar que las policías, aún las ministeriales, no pueden realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación, sin embargo, es necesario resaltar que esta

<sup>102</sup> De trece de diciembre de dos mil siete.

apreciación es incorrecta, si se compara con los modelos más avanzados de investigación, donde corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso, entre otras.

Otro avance de la reforma, sin duda fundamental, consiste en que el nuevo texto no prejuzga sobre la adscripción orgánica de la policía investigadora. Esto significa que corresponderá tanto a la Federación como a los estados, decidir, en su propia legislación, la ubicación que consideren óptima para esta policía; dentro de la propia Institución investigadora, o en otra dependencia de la administración pública como sucede en la mayoría de los países.

Por otro lado, en cuanto a la necesaria reforma al Sistema Nacional de Seguridad Pública, se valoró el estado actual tanto del sistema como de las policías municipales, estatales y federales. Se identificó que existen diversas características por regiones e incluso por procesos de desgaste, corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha reconocido, por la infiltración del narcotráfico en sus estructuras. **Es decir, mientras hay Estados y Municipios que tienen cuerpos policíacos bien capacitados y formados, existen otros en situación menos favorable.**

Por lo anterior, se comparte el criterio de la Colegisladora de determinar una nueva regulación general a las bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública en los tres niveles, las que deberán contemplar **entre sus finalidades esenciales la coordinación necesaria para establecer las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública; la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos y la participación de la comunidad para que coadyuve entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.**

En ese tenor, se hace necesario regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del Ministerio Público, que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o

formen parte de las organizaciones ilícitas, sino también y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policíacos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos.

Asimismo, dicho sistema estará sujeto a reglas mínimas que se refieren esencialmente a que será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la operación y desarrollo de acciones tales como la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, y aquella que establece que la creación de fondos de ayuda federal para la seguridad pública, que serán aportadas a las entidades federativas y Municipios deberán ser destinados exclusivamente a estos fines.

Por último, se establecen las bases mínimas a que deberán sujetarse las instituciones de seguridad pública, las cuales deberán ser de carácter civil, sin perjuicio de la actuación constitucional de las Fuerzas Armadas en la materia, lo cual es acorde a la letra y espíritu constitucional, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96. *(Énfasis añadido)*.

112. De los documentos del proceso legislativo de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho se encuentra que la investigación para encontrar pruebas sobre quién realizó un delito indudablemente corresponde conducirla al Ministerio Público, aun cuando las policías tienen facultad para realizar esa investigación, pero bajo la dirección de la fiscalía.
113. Es importante destacar que esa reforma indicó que la Seguridad Pública incluye la prevención de los delitos y que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse para cumplir los objetivos de la seguridad pública.

114. Al respecto, se destacan las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 134/2015<sup>103</sup>. En ese precedente se indicó que en la reforma al artículo 21 constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, se creó una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Pleno agregó:

- Expresamente se previó la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para los esfuerzos para la Seguridad Pública.
- Se subrayó la relación entre el Ministerio Público y las policías, en torno a la investigación de los delitos, además de la investigación de inteligencia y preventiva.
- La conducción o mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de los delitos estará a cargo del Ministerio Público.
- Es necesaria la coordinación para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de la policía.
- La coordinación indicada significa que cada uno de ellos deberá ejercer sus atribuciones del modo que se logre el objetivo de la investigación, pero siempre y cuando se trate de la investigación de delitos bajo la conducción del Ministerio Público ejerciendo esa función.
- La dirección y mando de la investigación por parte del Ministerio Público, representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso Municipios o bien como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será ésta relación.
- Existe constitucional y legalmente, toda una articulación para que en este país se lleve a cabo la función de investigación de los delitos, dejando en manos del Ministerio Público el mando y la conducción de dicha actividad, pero dotando a las policías de facultades propias

<sup>103</sup> Acción de inconstitucionalidad 134/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, veinte de febrero de dos mil diecisiete, pp. 36-46.

de investigación, bajo la conducción del Ministerio Público. Por ello, se establecen obligaciones precisas de los cuerpos policiacos en cuanto a la investigación de los delitos y el cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público, en la investigación y persecución de los delitos.

115. Las consideraciones del Pleno en esa acción de inconstitucionalidad indican que la conducción de la investigación relativa a los delitos corresponde al Ministerio Público y que las policías tienen participación bajo esa dirección.
116. Sin embargo, del proceso legislativo que se ha expuesto y del contenido de la sentencia de este Pleno no se concluye que **la investigación para prevenir delitos**, como parte de la seguridad pública, corresponda dirigirla al Ministerio Público. Ya que el primer párrafo del artículo 21 constitucional sí es categórico en señalar que la investigación de los delitos es conducida por el Ministerio Público, pero en lo referente a la prevención del delito en materia de seguridad pública las policías y todas las instituciones con facultades en esa materia deben coordinarse.
117. Lo que se refuerza con el contenido de la acción de inconstitucionalidad 48/2009<sup>104</sup>, en la que se analizaron atribuciones de la entonces Policía Federal y respecto al artículo 21 constitucional (con el contenido de su reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho) se indicó que en el Sistema de Seguridad Pública esa policía no actúa sólo en auxilio de las funciones que le competen al Ministerio Público, sino en apoyo de toda la población en todos los ámbitos, federal, local y municipal, para la prevención de los delitos.
118. Así las cosas, este Pleno considera que la investigación para prevenir el delito, como tarea de Seguridad Pública, sí es una atribución de la

---

<sup>104</sup> Acción de inconstitucionalidad 48/2009, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Sergio A. Valls Hernández, catorce de abril de dos mil once, pp. 210-211.

Guardia Nacional, en sus funciones de policía, como institución de seguridad pública. Para esto podrá coordinarse con el Ministerio Público y otras instituciones de Seguridad Pública, pero sin que corresponda al Ministerio Público la conducción, hasta en tanto no se esté investigando dentro de un proceso penal, para averiguar si se ha cometido un delito, porque esa investigación sí debe ser dirigida por la fiscalía.

119. Sin embargo, es sumamente relevante establecer que el ejercicio de esa facultad de investigación para prevenir los delitos que la Guardia Nacional como institución de Seguridad Pública tiene no debe ser ejercida de manera arbitraria. Ya que esa atribución debe desplegarse con apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en el artículo 21 Constitucional.

120. En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 9°, fracción III de la Ley de la Guardia Nacional.

*Precedentes citados en este apartado:*

- *Acciones de inconstitucionalidad 48/2009 y 134/2015.*

#### **VI.2.2. Facultad para efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas**

121. Esta Suprema Corte sostiene que la verificación para prevenir las infracciones administrativas no es una consecuencia necesaria de lo que comprende la Seguridad Pública en términos del artículo 21 constitucional. Es solamente la sanción de las infracciones administrativas lo que se comprende dentro de la seguridad pública, en términos de ese artículo, no así su prevención.

122. **Alegaciones del concepto de invalidez.** La CNDH impugna la fracción IV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional que contiene la facultad de la Guardia Nacional que se refiere a *“efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas”*. En la demanda se sostiene, en esencia, que esa atribución permite la realización de actos de molestia sin limitaciones por lo que es injustificada y desproporcionada, lo que permite la arbitrariedad. Además, se alegó en la demanda que a la Guardia Nacional se le está permitiendo realizar tareas de investigación que no se dirigen a averiguar quién cometió un delito. Y que permite que la Guardia Nacional realice requerimientos para prevenir infracciones dispuestas en múltiples legislaciones, lo que se traduce en permitirle realizar actos de molestia sin limitación ni control.

123. El texto de la porción normativa impugnada es el siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

IV. Efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;

124. Al respecto, debe reiterarse que, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, la Guardia Nacional como una institución que participa en la Seguridad Pública puede realizar actos de investigación para la prevención del delito. Sin embargo, en ese precepto **no se autoriza a las instituciones de seguridad pública a que realicen investigaciones para prevenir las infracciones administrativas**, pues lo que se contempla como parte de esa seguridad es la sanción de infracciones administrativas, toda vez que la facultad para prevenirlas corresponde al ámbito de autoridades administrativas, sin perjuicio que la Guardia Nacional, como cuerpo policiaco, actúa para mantener el orden público y auxiliar de aquellas autoridades en el marco de sus funciones, pero sin sustituirse en las atribuciones de esas autoridades.

125. En primer lugar, se estima que de la lectura del artículo 21 constitucional no se deriva directamente la facultad para la Guardia Nacional para prevenir infracciones administrativas y tampoco se obtiene esa atribución interpretativamente. En el caso es incompatible el contenido de la porción impugnada con el precepto mencionado, ya que de hacerlo se aceptaría una concepción muy amplia de lo que significa seguridad pública, para que en ésta se ubicara la facultad impugnada de la Guardia Nacional. Ello por dos razones a saber:

- 1) La facultad en estudio no forma parte del ámbito de la seguridad pública en términos del artículo 21 Constitucional.
- 2) La facultad no puede corresponderle a la Guardia Nacional sin desbordar su objeto constitucional.

126. Las razones anteriores, se desarrollan a continuación.

- 1) La facultad en estudio no forma parte del ámbito de la seguridad pública en términos del artículo 21 Constitucional

127. Lo anterior es así, en primer lugar, ya que la verificación para prevenir las infracciones administrativas no es una consecuencia necesaria de lo que comprende la Seguridad Pública en términos del artículo 21 constitucional. Es solamente la sanción de las infracciones administrativas lo que se comprende dentro de la seguridad pública, en términos de ese artículo, no así su prevención.

128. En efecto, el tema de la Seguridad Pública establecido en el artículo 21 de la Constitución Federal mediante la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro esencialmente se concentró en ordenar la coordinación de los tres órdenes de gobierno para prevenir y perseguir

los delitos. Esa reforma se concretizó sin hacer referencia alguna a los componentes que integran la seguridad pública<sup>105</sup>.

129. Ahora bien, el artículo 21 constitucional, se reformó nuevamente en dos mil ocho. Proceso en el que se estableció la actual descripción de lo que debe entenderse por Seguridad Pública: *“la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.”*

130. Como puede observarse, en la reforma de dos mil ocho además de reiterar que los tres órdenes de gobierno deberían coordinarse, se estableció textualmente, que la seguridad pública comprende: a) la prevención de los delitos; b) la investigación y persecución de los mismos; y c) la sanción de infracciones administrativas. En este texto no se desprende que forme parte de la seguridad pública, la prevención de infracciones administrativas.

131. En ese orden de ideas, los procesos legislativos de las reformas al artículo 21 constitucional, realizados en mil novecientos noventa y cuatro y dos mil ocho revelan que la prevención a la que se limita la Seguridad Pública se refiere a los delitos. Precisamente al alto índice delictivo se le destacó, en ambas reformas, como el motivo del establecimiento y reforzamiento de la Seguridad Pública.

---

<sup>105</sup> Artículo 21.- [...] (ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública. (Énfasis añadido).

132. Asimismo, del proceso legislativo<sup>106</sup> de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende que el legislador intentó conceptualizar, desde la exposición de motivos de la ley referida, el término “seguridad pública”.
133. Se dijo que la seguridad pública **comprendía** la prevención de los delitos, su investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, y que **sus fines** eran la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, así como la preservación de las libertades y el orden público.
134. También, se desarrollaron las características de las instituciones de seguridad pública: civiles, disciplinadas, procesionales, con obligación de rendir cuentas, con respeto a la participación ciudadana y con la equidad como base fundamental del desempeño de sus funciones.
135. Congruente con lo anterior, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se enfatiza que la Seguridad Pública comprende *“la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*<sup>107</sup> Entonces, nuevamente se observa que

<sup>106</sup> Exposición de motivos. Iniciativa presentada por diputados del Partido de la Revolución Democrática, disponible en:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=BHGCBWrG7ukiUiW/WEuu/mX+grKuyYUL3tMCZY2Vr7S4NUQaVln/9rDfnhlw0C/ajkR8MSmNFNppq5Ra5u8jig==>

<sup>107</sup> **Artículo 2.-** La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

esa seguridad **no comprende la investigación para prevenir infracciones administrativas.**

136. En suma, la verificación para prevenir las infracciones administrativas no se encuentra prescrito en el texto constitucional como parte de la seguridad pública y, en consecuencia, la norma impugnada contiene una facultad que excede el alcance de lo que comprende la Seguridad Pública, respecto a las infracciones administrativas.

2) La facultad no puede corresponderle a la Guardia Nacional sin desbordar su objeto constitucional.

137. El artículo impugnado, habilita de forma genérica a *la totalidad* de la Guardia Nacional para *efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas.*

138. Ahora bien, la prevención de las infracciones administrativas, así como la sanción de estas, forman parte de las funciones ejecutivas también llamadas administrativas del Estado, en sus tres niveles de gobierno: federación, entidades federativas y municipios.

139. La función Ejecutiva derivada directamente del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal respecto de las autoridades administrativas federales y de los artículos 115 y 116, respectivamente, de las autoridades de las entidades federativas y municipales, comprende todos los procedimientos de índole administrativa tendientes a la aplicación de las distintas leyes que regulan la actuación de los particulares frente a la autoridad.

---

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

140. Estas leyes prevén la sanción en caso de incumplimiento de los distintos supuestos que las mismas contemplan. Estos procedimientos reglados en ley comprenden también la prevención de las infracciones administrativas mediante el establecimiento de distintas facultades atribuidas a las dependencias que tienen a su cargo la ejecución de dichas leyes y que les faculta para realizar actos de molestia, como lo son, visitas domiciliarias, visitas de inspección, solicitudes de información, revisión de documentación, inspecciones o la práctica de auditorías, entre otras.
141. Es de vital importancia subrayar que, conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, cada una de estas facultades de verificación, supervisión o vigilancia se encuentran contempladas en ley y desarrolladas de manera exhaustiva en la misma y en los ordenamientos de carácter general aplicables según la materia.
142. Con base en lo anterior, se puede concluir que constitucionalmente la Guardia Nacional tiene a su cargo la prevención del delito, la participación en la investigación del mismo bajo el mando del Ministerio Público y las labores de mantenimiento del orden público, pero no está ni constitucionalmente ni legalmente facultada para prevenir sanciones administrativas, mucho menos de la manera genérica y absoluta como la prevé el artículo impugnado, ya que en ninguna parte de la ley de la materia se prevé la forma en que debería ejercerse y tampoco se establecen procedimientos ni límites.
143. Lo anterior hace evidente que toda aquella conducta tipificada en una norma y susceptible de ser sancionada administrativamente no podría ser objeto de la facultad de la Guardia Nacional pues ello sería contrario a su fin constitucional.

144. Empero, este Tribunal Pleno debe precisar que lo anterior no implica en forma alguna, como ya se expresó, que la Guardia Nacional no pueda auxiliar a las autoridades administrativas en actividades relacionadas con el ejercicio de sus facultades.
145. Ya que el mantenimiento del orden público es el fin constitucional del referido cuerpo policiaco, en ello debe concentrar todo su actuar, sin embargo, esto no implica que la Guardia Nacional no pueda actuar como órgano auxiliar de aquellas instituciones que, siendo competentes para actividades de prevención, requieran de apoyo de la institución en comento y que esto, de alguna forma, opere en beneficio de la seguridad pública.
146. Por las razones expuestas, este Tribunal Pleno declara la inconstitucionalidad del artículo 9, fracción IV de la Ley de la Guardia Nacional.

### **VI.2.3. Facultades genéricas para la prevención del delito**

147. Este Tribunal Pleno sostiene que las facultades de la Guardia Nacional previstas en el artículo 9 fracciones V, XXIX y XXXVIII impugnadas son constitucionales, ya que no son actos de molestia, por lo que no generan las afectaciones alegadas y, por el contrario, la atribución prevista en la fracción VI del artículo 9 impugnado es inconstitucional ya que ésta si incide negativamente en diversos derechos humanos.
148. A fin de expresar las consideraciones que sustentan lo expuesto en el anterior párrafo se analizarán primero las fracciones que se estiman constitucionales y posteriormente la porción que se declarará inválida.
149. **Alegaciones del concepto de invalidez.** La Comisión actora impugna las facultades de la Guardia Nacional relativas a los distintos actos que

puede llevar a cabo para prevenir el fenómeno delictivo. Las fracciones del artículo 9° impugnadas, relativas a las facultades referidas, son las siguientes:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

V. Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de las personas. Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio;

[...]

XXIX. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales;

[...]

XXXVIII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas;

150. La Comisión actora argumenta que las fracciones anteriores, al permitir la realización de diversos actos de molestia sin las limitaciones necesarias, resultan injustificadas y desproporcionadas, por lo que dan pauta a la arbitrariedad y discrecionalidad, vulnerando así los derechos a la seguridad jurídica y a la privacidad.

151. Aduce que las fracciones impugnadas desbordan las facultades constitucionales otorgadas a la Guardia Nacional pues le permiten realizar tareas de investigación, verificación, y solicitud de información, no para la averiguación de los delitos, sino para su prevención.

152. **Razones de la constitucionalidad.** Este Tribunal Pleno considera que las alegaciones de la demanda parten de una premisa incorrecta, en virtud de que esas facultades genéricas de investigación de las porciones

normativas combatidas no se realizan dentro de una investigación penal y, por ende, no se dirigen a persona determinada y concreta. En cambio, se consideran actuaciones para prevenir el delito a fin de detectar el fenómeno delictivo en cuanto a su mecánica y modo de operación, pero es inexacto que se ejerzan a través de actos de molestia.

153. Al respecto, debe tenerse presente la jurisprudencia del Pleno P./J. 40/96, cuyo rubro es “**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN**”<sup>108</sup>. En ésta se define a los actos privativos como aquéllos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho, **los actos de molestia, pese a afectar la esfera jurídica del gobernado**, sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos. Así, dado que ambos actos conllevan una afectación en la esfera jurídica de las personas, el criterio determinante para clasificarlos de uno u otro lado depende de la *finalidad* de esa afectación, es decir, si su carácter es permanente o temporal.
154. De acuerdo con lo anterior y con lo expresado en el apartado “Concepto de prevención del delito” las facultades de la Guardia Nacional previstas en el artículo 9, fracción V, XXIX y XXXVI no son restricciones temporales a la esfera de derechos de las personas, porque no tienen a afectar la esfera jurídica de los gobernados. La Guardia Nacional al ejercer esas funciones realiza procesos de inteligencia a partir de información que obtiene, por ejemplo, de cámaras de monitoreo de las calles o inclusive recabando información aportada voluntariamente por la ciudadanía respecto de hechos delictivos.
155. De la lectura de las tres atribuciones en comento, de ninguna se desprende que la Guardia Nacional pueda detener, interrogar, llamar

<sup>108</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 40/96, registro de IUS 200080, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, página 5.

como testigo, ingresar a propiedad privada, o cualquier otra de naturaleza análoga que se traduzca en una restricción provisional o menoscabo en la esfera de derechos de los ciudadanos. Es claro que cualquiera de estos actos sólo puede ser realizado por la Guardia Nacional bajo la conducción del Ministerio Público, en un proceso de investigación.

156. Para abundar en lo expuesto, debe recalcarse la finalidad de las fracciones analizadas es cumplir con el mandato del artículo 21 constitucional, que es la seguridad pública, a través de la prevención de los delitos, lo que de acuerdo con lo determinado en el apartado “Facultades de realizar investigaciones para prevenir el delito” de esta sentencia se traduce en apoyar a la población para evitar que sean víctimas de conductas delictivas. Para lo que es necesario que la Guardia Nacional haga vigilancias e investigaciones genéricas para establecer el modus operandi de la delincuencia y frenarla antes de que actúe.
157. De esta forma, las atribuciones analizadas se deben entender no como recolección de evidencia para una investigación concreta, sino para obtener datos para saber cómo opera el delito y evitar futuros ilícitos.
158. Además, la porción normativa correspondiente a la fracción V del artículo 9 impugnado indica que el ejercicio de esa facultad tiene el límite del derecho a la vida privada de las personas, por lo que no podrá ejercerse para obtener información de un sujeto, ya que de hacerlo y afectar derechos humanos de las personas, más allá del derecho a la vida privada, las pruebas obtenidas serán ilícitas, por lo que el contenido de esa fracción revela que sí hay límites en esa investigación preventiva y que de sobrepasarlos, caso por caso, se dejará sin efecto lo obtenido por la Guardia Nacional.

159. Asimismo, la facultad prevista en el artículo 9, fracción XXIX controvertida tampoco se traduce en un acto de molestia o restricción en la esfera de derechos de un sujeto determinado. La misma se dirige a obtener, procesar y analizar información, lo que puede enmarcarse en el despliegue de inteligencia policiaca para prevenir el delito (de acuerdo con lo referido en el apartado “Concepto de prevención del delito” de esta sentencia). Como toda investigación preventiva se dirige a controlar el delito futuro mediante su disuasión, por ello es necesario que las policías obtengan información para identificar patrones de actuación, tendencias de acción del crimen. Es decir, se trata de obtener información para gestionarla y conocer causas del delito y paralizarlo.
160. La obtención, así como el procesamiento y el análisis de la información adquirida por la Guardia Nacional, puede realizarse a través de diversos métodos. Si bien el legislador no estableció uno en particular, sí señaló que la Guardia Nacional puede *realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos*.
161. Lo anterior incluye, por ejemplo, obtención y procesamiento de información delictiva a través del intercambio con otras autoridades e inclusive información que los particulares aporten voluntariamente a la institución, patrullajes, identificación de zonas con altos índices de violencia, elaboración de estrategias para mitigar esa violencia y prevenirla, creación de estrategias interinstitucionales e interdisciplinarias para identificar ciertos delitos y generar tácticas para evitarlos, entre otras cosas.
162. Las actividades anteriores, por su propia naturaleza no son actos de molestia en contra de las personas.

163. Finalmente, por lo que hace a la facultad prevista en el artículo 9, fracción XXXVIII, este Tribunal Pleno considera que también es válida en tanto pretende utilizar a la internet como herramienta para prevenir el delito y no como acto de molestia en contra de persona determinada.
164. La fracción anterior no es una habilitación para intervenir comunicaciones o afectar, en forma alguna, la privacidad o la intimidad de los usuarios a través de la visualización o reproducción de contenido multimedia en cualquier formato (texto, voz, video, entre otros).
165. La posibilidad de la Guardia Nacional para identificar, monitorear y rastrear información en internet se enmarca en la información accesible a cualquier persona en dicha red y no así a aquella información que los usuarios consideren como privada.
166. Debemos ser enfáticos, la Guardia Nacional no cuenta con facultades para intervenir o utilizar la información que los usuarios hayan clasificado voluntariamente como privada en el ciberespacio o que, en caso de no haberlo hecho, pero siendo información protegida por leyes relativas a los datos personales, se encuentre disponible en la red.
167. Esta facultad, al ser genérica, impone a la Guardia Nacional el deber de respetar al máximo el derecho a la privacidad de los usuarios de la red, así como el principio de presunción de inocencia. La utilización de internet para actividades de prevención del delito puede ser tanto educativa como de generación de inteligencia, pero sin que esto se equipare a la investigación de un proceso penal y sin que se presuponga la culpabilidad de persona alguna.
168. En ese contexto, este Tribunal Constitucional reconoce que la facultad en análisis es de vital importancia para la prevención de delitos, por lo que mientras se respeten los estándares referidos con anterioridad, la Guardia

Nacional podrá hacer uso de ella válidamente sin que la misma se entienda como un acto de molestia.

169. En conclusión, dado que las fracciones estudiadas no constituyen actos de molestia al no afectar ni siquiera de forma temporal algunos derechos, se reconoce su validez.

#### **VI.2.4. Facultad para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados.**

170. La medida consistente en llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados en la investigación para la prevención de delitos es desproporcional, pues no se encuentra limitada a ciertos delitos, ni se contempla el control judicial previo, lo que permite su utilización arbitraria y puede vulnerar el derecho a la privacidad de las personas.

171. Tal facultad está prevista en la fracción VI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional y dispone lo siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

VI. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables;

172. La comisión actora argumenta que la fracción en estudio es inconstitucional pues no define exigencias mínimas para la realización de estas actividades, lo que genera una gran inseguridad jurídica.

173. Para atender esos argumentos es necesario tener presente que esta facultad no puede considerarse parte de la investigación para prevenir el delito, sino sólo podría realizarse dentro de la investigación del delito propiamente, pues para determinar dónde será introducido un agente

encubierto ya se debe tener a persona o grupo identificado para que la misma brinde evidencia delictiva a ese agente o sea detenida en flagrancia. Por lo que, a diferencia de las atribuciones analizadas en el anterior apartado, en ésta sí puede considerarse que hay restricciones o menoscabo a la esfera jurídica de las personas.

174. En efecto, las operaciones encubiertas son acciones de investigación que ejecuta la autoridad con el propósito de hacer creer a posibles infractores de la ley que se está actuando a la par de ellos. De modo general, el agente encubierto se ha definido como un funcionario de la policía que se infiltra en una organización criminal, cambiando de identidad con el fin de ganarse la confianza de un grupo, identificar a sus integrantes, obtener información en cuanto a su funcionamiento y financiación y recaudar pruebas<sup>109</sup>.
175. Lo anterior se traduce en que las operaciones encubiertas son una técnica de investigación que utiliza un método secreto, basado en averiguar la vida privada de determinadas personas. Para ello, el Estado introduce agentes en un grupo presuntamente delictivo, a través de una identidad falsa y una historia ficticia, pretendiendo que su verdadera identidad sea imperceptible para terceros, al grado en que el agente encubierto, para garantizar el éxito de la operación, puede coadyuvar en la comisión de delitos, subordinando así los bienes jurídicos que debería proteger, a su propio éxito.
176. Dadas las características de esta figura, la misma está textualmente considerada como una técnica de investigación, **a favor del ministerio público**, en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

---

<sup>109</sup> Véase: Ramírez Jaramillo, Andrés David, *El Agente Encubierto Frente a los Derechos Fundamentales a la Intimidad y a la no Autoincriminación*, Universidad de Antioquía, Colombia, 2010, p. 28.

177. En efecto, el artículo 251 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece:

Artículo 251. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control.

**No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación:**

[...]

IX. La entrega vigilada y **las operaciones encubiertas**, en el marco de una investigación y en los términos que establezcan los protocolos emitidos para tal efecto por el Procurador;

178. Aún y cuando no puede ser parámetro para verificar la regularidad constitucional, sí es indicativo de cómo está figura se encuentra prevista en el reglamento de la Ley de la Guardia Nacional en el Título Octavo: de la investigación para la prevención, Capítulo II, De las Operaciones Encubiertas y Usuarios Simulados, artículos 248 a 257.

179. En efecto, de la simple lectura de los artículos 249 y 250 de dicho ordenamiento se desprende que, para la realización de operaciones encubiertas, se exige que exista información previa sobre la preparación del delito, así como la identificación de probables autores o partícipes del mismo. De igual forma, se señala que el agente encubierto tiene como objetivo involucrarse en estructuras o asociaciones delictivas con el objeto de identificar a los participantes y obtener información.<sup>110</sup>

<sup>110</sup> **Artículo 249.** Para la realización de operaciones encubiertas se deberán cumplir, como mínimo, los lineamientos y requisitos siguientes:

- I. Argumentos sobre la necesidad de la medida;
- II. Información de la que se desprenda la preparación de delitos;
- III. Finalidad de inteligencia, relativa a la identificación de probables autores o partícipes del delito;
- IV. Autorización formal del Comandante;
- V. Planeamiento táctico de la operación y designación de los agentes;
- VI. Coordinación con autoridades extranjeras, según sea el caso, y
- VII. Supervisión por parte de la autoridad competente.

Los Manuales de Operaciones Encubiertas y de Usuarios Simulados detallarán, conforme a estos lineamientos, los procedimientos de las operaciones a que se refiere el presente artículo.

**Artículo 250.** Para la realización de operaciones encubiertas se podrán utilizar las siguientes figuras:

- I. Agente encubierto, que es el integrante que bajo una identidad supuesta se involucra en estructuras, asociaciones o agrupaciones con propósitos delictivos,

180. Como puede observarse, la definición y características de esta figura la hacen incompatible con una función de prevención del delito, pues ya existen indicios de una conducta delictiva; presuntas infracciones y, por lo tanto, la operación encubierta tiende a recabar pruebas, identificar plenamente a los infractores, y en su caso, a detenerlos en flagrancia.
181. Por otro lado, las operaciones encubiertas, cuando se realizan fuera de una investigación conducida por el Ministerio público, pueden dar lugar con relativa facilidad a las pruebas ilícitas, pues el derecho a la no autoincriminación entra en pugna con el éxito de la operación, toda vez que, con base en la confianza, se otorgan confesiones extrajudiciales que pudieran ser inculpatorias y que después pueden a ser utilizadas en contra de quien confiesa, si bien no de manera directa en un juicio, sí indirecta a través de la información que proporcione a sus superiores el agente encubierto, lo cual podría implicar la obtención de material probatorio afectado por el **efecto reflejo de una prueba ilícita**, de ser el caso que el agente excediera los límites para los que debía actuar.
182. Otro derecho afectado por esta medida es el derecho a la privacidad. Al resolver el Amparo Directo en Revisión 2044/2008<sup>111</sup>, la Primera Sala de este Tribunal Constitucional indicó que la noción de privacidad, en nuestro contexto cultural, implica la idea que las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les

---

con el objeto de identificar a los participantes, así como de obtener información necesaria en la investigación para prevenir actos delictivos, y

- II. Informante, es la persona que suministra información útil, oportuna y suficiente para actividades de investigación e inteligencia para la prevención de los delitos, así como para la localización y detención efectiva de personas respecto de las cuales exista un mandamiento ministerial o judicial con el fin de cooperar en la investigación o cumplimiento de los mandatos ministeriales o judiciales.

<sup>111</sup> Amparo directo en revisión 2044/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz, diecisiete de junio de dos mil nueve, pp. 22-27.

provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad —para el desarrollo de su autonomía y libertad. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (**o, a veces, dentro del círculo de la familia y de los amigos más próximos**) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos), al derecho a que los demás no se inmiscuyan en ellas sin su expreso consentimiento.

183. Lo anterior es muy ilustrativo. Como se dijo, el agente encubierto, para garantizar el éxito de su operación, ha de formar lazos de confianza y cercanía sobre la base de una simulación que puede desembocar si no se siguen las **medidas legales más estrictas y supuestos de procedencia específicos**, en un procedimiento penal viciado con pruebas ilícitas.
184. Con independencia a lo anterior, en el caso particular de la norma impugnada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte que en ella exista catálogo alguno de delitos para los cuáles esta medida sea aplicable. Tal como está redactada, la ley permite que la Guardia Nacional sin autorización ni control judicial y para la prevención de **cualquier delito**, haga uso de esta medida, con todo lo que ella implica, lo que permite la existencia de un gran riesgo de actuaciones arbitrarias.
185. A su vez, tampoco puede considerarse que las operaciones con agentes encubiertos sean meros actos de molestia. Es jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno<sup>112</sup> que los actos de molestia restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, sin embargo, en este tipo de operaciones no existe propiamente una restricción temporal o preventiva de un derecho, ya que, por una parte, la complejidad de la operación es muy

<sup>112</sup> Amparos en revisión 1098/94, 1074/94, 1150/94, 1961/94 y 576/95.

grande como para reducirla a estos términos y, por otra, no la función del usuario simulado es infiltrarse en alguna célula que se presume es delictiva para comenzar apoyándola y ganar su confianza, cuestión que trasciende a la lógica de los actos de molestia, porque ya se estaría menoscabando un derecho.

186. No pasa desapercibo para este Tribunal Pleno, que al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009<sup>113</sup>, se analizó una facultad muy similar para la Policía Federal y, en ese asunto, la facultad se consideró válida.
187. En ese precedente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó la facultad de la antigua Policía Federal Preventiva para realizar operaciones encubiertas y con usuarios simulados. Los argumentos principales fueron que la facultad era inconstitucional porque los lineamientos para su operatividad se encontraban en un reglamento y no en ley, y que, además, las operaciones encubiertas implicaban la realización de una multiplicidad de actos de autoridad, que podían llegar a tener una injerencia grave en los derechos humanos de los particulares objeto de las operaciones.
188. En esa sentencia, el Tribunal Pleno consideró, por una parte, que el hecho de establecer en un reglamento los lineamientos mínimos para esas operaciones, no vulneraba los derechos de certeza y seguridad jurídica pues tales lineamientos no eran una materia reservada a la ley y, por otra parte, que la misma ley de la Policía Federal disponía que la actuación de ese cuerpo de seguridad debía apegarse a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, por lo que tampoco existía vulneración de derechos ya que su actuar debía apegarse siempre al marco legal.

---

<sup>113</sup> Acción de inconstitucionalidad 48/2009, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Sergio A. Valls Hernández, catorce de abril de dos mil once.

189. El Tribunal Pleno considera que esta es una nueva oportunidad para analizar de fondo el tema que nos ocupa, ya que en el precedente citado, la validez de las normas fue estudiada desde un punto de vista jerárquico-competencial y no por su respeto o su potencial para vulnerar derechos humanos, máxime que dicho precedente fue resuelto dos meses antes de la trascendental reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, misma que hoy continúa vigente como parámetro de regularidad constitucional.

190. Por lo que respecta a las operaciones con usuarios simulados, estas son definidas por el artículo 256 del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, en los términos siguientes:

Artículo 256. Para efectos de este Reglamento se entiende por operaciones con usuarios simulados el operativo específico mediante el cual integrantes de la Institución se presentan en los lugares previamente identificados a solicitar algún trámite o servicio como si se tratara de cualquier ciudadano con el objeto de evitar o, en su caso, advertir actos delictivos.

191. Las operaciones con usuarios simulados nacieron a la vida jurídica en nuestro país en el ámbito de la Administración Pública Federal, particularmente, dentro de la Secretaría de la Función Pública para evaluar, a través de la operación encubierta de servidores públicos, prestadores de servicios y ciudadanos en general, el desempeño de los funcionarios federales en la realización de trámites<sup>114</sup>.

192. Las operaciones con usuarios simulados tienen algunas similitudes con las operaciones con agentes encubiertos, aunque su injerencia en el derecho a la privacidad es menor pues no conlleva la convivencia y

---

<sup>114</sup> Véase: Secretaría de la Función Pública, Programa Usuario Simulado. Disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/usuario-simulado.html>

cercanía diaria que se genera en las operaciones encubiertas, como se describió anteriormente.

193. En las operaciones con usuarios simulados, se trata también de hacer creer a ciertos funcionarios, que se actúa a la par de ellos para obtener, ilícitamente, algún beneficio, sin embargo, no llegan al grado de invasión de la privacidad que sí lo hacen las operaciones con agentes encubiertos.
194. A partir de dos mil ocho, el programa fue rediseñado por la Secretaría referida y comenzó a operar como una estrategia operativa para detener en flagrancia y sancionar, penal y administrativamente, a servidores públicos de todos los niveles del gobierno federal, que utilizan su cargo para obtener algún beneficio personal.
195. Hoy en día, sin embargo, con la norma impugnada, no está claro cuál es el objeto de las operaciones con usuarios simulados pues esta faculta a la Guardia Nacional, de forma genérica, para llevar a cabo este tipo de operaciones con la finalidad de prevenir delitos.
196. Por ello, este Tribunal Pleno estima que, dado que la medida en análisis no contempla supuestos de procedencia ni un catálogo de delitos que delimite su aplicabilidad a los casos más graves, la afectación que genera al derecho de seguridad jurídica, por su posible uso indiscriminado, es desproporcionada con relación a los beneficios que pretende obtener, ya que se corren riesgos similares a los provocados por las operaciones con agentes encubiertos, como los relativos a las pruebas ilícitas, de manera directa o refleja, o aquellos relacionados con el derecho a la no autoincriminación.
197. Por las razones anteriores, se declara la invalidez de la fracción VI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.

*Precedentes citados en este apartado:*

- *Amparo directo en revisión 2044/2008.*
- *Acción de inconstitucionalidad 48/2009.*

#### VI.2.5. Facultad de realizar intervención de comunicaciones

198. Este Tribunal Pleno considera que los artículos de la Ley de la Guardia Nacional que facultan a esta institución para intervenir comunicaciones resultan proporcionales ya que dotan a la figura regulada de un marco jurídico certero y preciso. Esto, por una parte, limita la posible comisión de actuaciones arbitrarias y por otra, provee a la autoridad de la facultad necesaria para el cumplimiento de su fin constitucionalmente imperioso: la realización de la seguridad pública a través de la prevención de delitos.

199. **Alegaciones del concepto de invalidez.** En este apartado, se analizarán los siguientes artículos impugnados:

**Artículo 100.** De conformidad con los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, con la Ley de Seguridad Nacional, con el Código Nacional de Procedimientos Penales, y con la presente Ley, la Guardia Nacional podrá solicitar la intervención de comunicaciones. La autorización judicial correspondiente podrá otorgarse a solicitud del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, cuando se constatare la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos que se señalan en el artículo 103 de esta Ley.

En caso de que durante la intervención de comunicaciones se advierta el indicio de la posible comisión de un hecho delictivo, se hará del conocimiento inmediato al Ministerio Público.

**Artículo 102.** Los servidores públicos autorizados para la ejecución de las intervenciones serán responsables de que se realicen en los términos de la resolución judicial. La solicitud de autorización deberá contener los preceptos legales que la fundamenten, el objeto y necesidad por el que se considera procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares que serán intervenidos, así como el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones, el cual podrá ser prorrogado bimestralmente sin que el periodo de intervención, incluyendo sus prórrogas, pueda exceder de seis meses. Después de dicho plazo, solo podrán autorizarse nuevas

intervenciones cuando el Secretario o el Comandante acrediten nuevos elementos que así lo justifiquen.

En su autorización, la autoridad judicial competente determinará las características de la intervención, sus modalidades y límites y, en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas, modos específicos de colaboración.

**Artículo 103.** La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere esta Ley, se autorizará únicamente en relación con los delitos previstos en los ordenamientos legales que a continuación se enlistan:

I. En el Código Penal Federal:

- a) El de evasión de presos, previsto en el artículo 150;
- b) El que se cometa contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;
- c) El de corrupción de menores o incapaces, previsto en los artículos 200, 201 y 201 bis;
- d) El de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el Capítulo II, del Título Octavo;
- e) El de turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 bis;
- f) El de lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204;
- g) El de explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208;
- h) El de asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo;
- i) El de homicidio relacionado con la delincuencia organizada;
- j) El de tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter;
- k) El de robo de vehículo, previsto en el artículo 376 bis;
- l) Los previstos en el artículo 377;
- m) El de extorsión, previsto en el artículo 390, y
- n) El de operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis;

II. En la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el delito de introducción clandestina de armas de fuego en términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;

III. En la Ley General de Salud, el delito de tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis;

IV. En la Ley de Migración, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159;

V. En la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en ella;

VI. En la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y

VII. En la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

**Artículo 104.** En la autorización judicial que se otorgue para la ejecución de las intervenciones, deberá ordenarse que, cuando en la misma práctica sea necesario ampliar a otros sujetos o lugares la intervención, se deberá presentar ante la autoridad judicial competente una nueva solicitud. También se ordenará en ella que, al concluir cada intervención, se levante un acta que contenga un inventario pormenorizado de la información de audio o video con los sonidos o imágenes captados durante la intervención, y se entregue a la autoridad judicial un informe sobre los resultados de la intervención, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la autorización otorgada. La autoridad judicial competente podrá, en cualquier momento, verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, decretar su revocación parcial o total.

La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación.

Independientemente de lo anterior, la Guardia Nacional deberá rendir un informe sobre la intervención que la autoridad judicial competente pondrá a disposición del Ministerio Público.

**Artículo 105.** En caso de que la autoridad judicial competente que haya autorizado la intervención, concluya que de la investigación no existen elementos para que el caso sea conocido por el Ministerio Público, por no tratarse de conductas delictivas, ordenará que se ponga a su disposición la información resultado de las intervenciones y ordenará su destrucción en presencia del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial.

El Comandante o el titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, bajo su estricta responsabilidad, garantizarán la reserva de las intervenciones de comunicaciones privadas que les hayan sido autorizadas y, en caso de incumplimiento, será sancionado penalmente.

En caso de que durante la investigación preventiva se advierta la comisión de un delito, se dará vista de inmediato al Ministerio Público.

**Artículo 106.** Solo podrá dar cumplimiento a las intervenciones autorizadas por la autoridad judicial competente, el personal de la Guardia Nacional que cumpla con los siguientes requisitos:

- I. Que pertenezca a los organismos de investigación o de servicios técnicos especializados;
- II. Que cuente con certificación de control de confianza vigente, y
- III. Que tenga un grado mínimo de Subinspector. El personal de la Guardia Nacional que dé cumplimiento a una intervención de comunicaciones autorizada por la autoridad judicial competente estará obligado a someterse a los exámenes de control de confianza al término de la misma.

200. La CNDH argumenta que tales normas no atienden al principio de excepcionalidad y que dan pauta para que los elementos de esa institución de seguridad pública intervengan cualquier comunicación bajo la simple sospecha de que posiblemente alguien pueda llegar a cometer un delito.
201. Indica también la comisión actora, que las normas son contradictorias, ya que en un primer supuesto exigen que para que proceda la autorización de intervención de comunicaciones se debe acreditar la existencia de indicios suficientes sobre la organización de un delito, pero por otro lado, prevé que una vez que la Guardia Nacional intervino una comunicación privada y advierta *“el indicio de la posible comisión de un delito”*, lo hará del conocimiento del Ministerio Público, lo cual permite inferir que es posible que se ejerza dicha medida sin que previamente se tenga la certeza de que, efectivamente, la conducta antijurídica se cometió o está por cometerse.
202. Afirma también que las normas señaladas, tal y como se encuentran redactadas, permiten que elementos de la Guardia Nacional realicen una intervención previa de las comunicaciones privadas de manera discrecional, fuera de un determinado proceso de investigación del delito y sin la conducción del Ministerio Público, lo que rompe con la excepcionalidad que caracteriza a esa medida.

203. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez en estudio es **infundado** y que las normas en análisis resultan **constitucionales**. Para demostrar esto, debe tenerse en mente en primer lugar, la referencia que se hizo en el apartado anterior al amparo directo en revisión 1621/2010<sup>115</sup> y, deben también traerse a colación las consideraciones expuestas en la Contradicción de Tesis 194/2012<sup>116</sup>.

204. En ese último asunto, la Primera Sala expuso diversas consideraciones, las cuales este Tribunal Pleno comparte y hace aplicables al presente caso. A saber:

[...], se puede concluir que es criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que:

a) En cuanto a su objeto, el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones se configura como una garantía formal, esto es, las comunicaciones resultan protegidas con independencia de su contenido.

b) **Lo que se encuentra prohibido por el párrafo decimosegundo del artículo 16 de la Constitución es la interceptación o el conocimiento antijurídico de una comunicación ajena.** La violación de este derecho se consuma en el momento en que se escucha, se graba, se almacena, se lee o se registra –sin el consentimiento de los interlocutores–, una comunicación ajena, con independencia de que, con posterioridad, se difunda el contenido de la conversación interceptada.

c) El objeto de protección constitucional no hace referencia únicamente al proceso de comunicación, sino también a aquellos datos que identifican la comunicación.

d) El registro de los números marcados por un usuario de la red telefónica, la identidad de los comunicantes o la duración de la llamada telefónica, llevado a cabo sin las garantías necesarias para

<sup>115</sup> Amparo directo en revisión 1621/2010, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quince de junio de dos mil once, pp. 38-45.

<sup>116</sup> Contradicción de tesis 194/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, diez de octubre de dos mil doce, pp. 39-46.

la restricción del derecho fundamental al secreto de las comunicaciones, puede provocar su vulneración.

e) La inviolabilidad de las comunicaciones se extiende también con posterioridad al momento en el que se produce la comunicación. Esto resulta de especial importancia en aquellos casos en los que el mensaje se materializa en un objeto una vez finalizado el proceso comunicativo, ya que existen muchos medios de comunicación que, por su naturaleza, conservan el contenido de las conversaciones.

f) El párrafo decimosegundo del artículo 16 constitucional no sólo proscribe aquellas interceptaciones de comunicaciones en tiempo real –es decir, durante el tiempo en que efectivamente se entabla la conversación-, sino también aquellas injerencias que se realizan con posterioridad en los soportes materiales que almacenan la comunicación.

g) Nuestra Constitución no limita los medios a través de los cuales se puede producir la comunicación objeto de protección del derecho fundamental en estudio. Esto resulta acorde con la finalidad de la norma, que no es otra que la libertad de las comunicaciones, siendo que ésta puede ser conculcada por cualquier medio o artificio técnico desarrollado a la luz de las nuevas tecnologías.

h) Del tradicional correo o telégrafo, pasando por el teléfono alámbrico y el teléfono móvil, hemos llegado a las comunicaciones que se producen mediante sistemas de correo electrónico, mensajería sincrónica o instantánea asincrónica, intercambio de archivos en línea y redes sociales. Las posibilidades de intercambio de datos, informaciones y mensajes se han multiplicado por tantos programas y sistemas como la tecnología es capaz de ofrecer y, por lo tanto, también las maneras en que dichos contenidos pueden ser interceptados y conocidos por aquéllos a quienes no se ha autorizado expresamente para ello.

i) En definitiva, todas las formas existentes de comunicación y aquéllas que sean fruto de la evolución tecnológica, deben quedar protegidas por el derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

j) Las pruebas obtenidas, directa o indirectamente violando derechos fundamentales, no surtirán efecto alguno. Esta afirmación afecta tanto a las pruebas obtenidas por los poderes públicos, como a aquéllas obtenidas, por su cuenta y riesgo, por un particular.

k) La ineficacia de la prueba no sólo afecta a las pruebas obtenidas directamente en el acto constitutivo de la violación de un derecho fundamental, sino también a las adquiridas a partir o a resultados de

aquellas, aunque en su consecución se hayan cumplido todos los requisitos constitucionales.

l) Todo elemento probatorio que pretenda deducirse de la violación de derechos fundamentales es de imposible valoración en nuestro ordenamiento.

Como se puede advertir, los alcances de protección de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, desde luego se extienden también al llamado teléfono celular, pero ¿cuál es su concepto?

Al respecto, se define como un dispositivo móvil, pequeño, con capacidades de procesamiento (cada vez más parecidos a una PC), móviles y portátiles, con conexión permanente o intermitente a una red (internet), con memoria limitada, diseñados para llevar a cabo funciones generales, como de correo electrónico, hablar por teléfono, mensajes, manejo de imágenes, música y video.<sup>117</sup>

Ahora bien, la vida cotidiana revela que el llamado teléfono celular está al alcance de cualquier persona, sin importar su estatus socioeconómico, dados los bajos costos en que se puede adquirir un equipo en el mercado nacional, por lo que dependiendo su modelo, se advertirá que cualidades de uso posee.

Los tiempos en que dicho aparato móvil únicamente servían para hacer llamadas telefónicas, han quedado rebasados con la instauración de programas y sistemas como la tecnología es capaz de ofrecer. Así, hoy día tales equipos en su configuración permiten funciones, además de la comunicación verbal, las de servicios de internet, correo electrónico, mensajes, manejo de imágenes, música y video.

En esa medida, cualquier persona que cuente con un celular, tiene el derecho de guardar información en la memoria del aparato, por lo que, acorde a los alcances que esta Primera Sala determinó respecto a la reserva de las comunicaciones protegida por el artículo 16 de la Carta Magna, esa información se clasifica como privada, es decir, que pertenece exclusivamente a la intimidad de la persona; es por ello que se dijo que la reserva de las comunicaciones se impone sólo frente a terceros, de tal forma que el levantamiento del secreto por uno de los participantes en la comunicación no se considera una violación a este derecho fundamental.

Por otro lado, debe expresarse que esta Primera Sala no es ajena a la circunstancia particular que se suscita actualmente en nuestro

---

117

Publicado en [www.fca.unam.mx/docs/.../02\\_programacion\\_de\\_dispositivos\\_moviles.pdf](http://www.fca.unam.mx/docs/.../02_programacion_de_dispositivos_moviles.pdf), revisado el 25 de septiembre de 2012.

país, con el mal uso de los teléfonos celulares, pues la experiencia en el conocimiento de los asuntos, revelan las prácticas delictivas que se originan con su utilización, en este ámbito, encontramos la proliferación de extorsiones, chantajes, secuestros, etc.

Es por ello que **el legislador en el referido artículo 16 constitucional, impuso como límite para la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, su intervención previa autorización exclusiva por parte de la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.**

Empero, dicho precepto no hace distinción alguna tratándose de las personas sujetas a investigación, es decir, la norma se concibió como una medida proteccionista de tutela general, por lo que aplicando el principio de derecho que afirma “donde la ley no distingue, no hay por qué distinguir”, no existe argumento válido para restringir los derechos fundamentales a cualquier sujeto, por el solo hecho de estar detenida.

**En esa tesitura, si la autoridad encargada de la investigación de un delito, advierte que cualquier detenido tiene en su poder un teléfono celular y el mismo pudo haber sido utilizado como medio para fines antisociales, está constitucionalmente facultada para solicitar a la autoridad judicial la intervención de las comunicaciones privadas almacenadas en ese dispositivo,** en los términos descritos en el citado artículo 16.

La información que se extraiga, vía autorización judicial, de los archivos electrónicos, ya sea en forma de texto, audio, imagen o video, relacionada estrictamente con la posible comisión de un hecho delictivo, puede ser incorporada al procedimiento penal y, por ende, será lícita.

Sin embargo, **si esa actividad de búsqueda y obtención de información se realiza sin la autorización judicial correspondiente, cualquier prueba que se extraiga, o bien, la que derive de ésta, será considerada como ilícita**, como lo definió esta Primera Sala en el precedente de que se trata, pues en dicho supuesto se actuó fuera de los márgenes constitucionales permitidos, por lo que al tratarse de comunicaciones privadas, todas las formas existentes de comunicación y aquéllas que sean fruto de la evolución tecnológica, deben quedar protegidas por el derecho fundamental a su inviolabilidad.

Cabe enfatizar que en la práctica, el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, permite que “los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan”, por lo que es por medio de la

figura del aseguramiento como la autoridad podrá conservar bajo su resguardo el teléfono celular de la persona detenida y sujeta a investigación y, a partir del momento en que lo decreta, puede válidamente hacer las gestiones pertinentes ante la autoridad judicial con el fin de tener la autorización legal para acceder a dicho equipo y revisar la información contenida.

En esas condiciones, conforme al criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, además, con apoyo en las diversas tesis de este Tribunal Pleno y de la Segunda Sala que se retomaron en el citado precedente, se puede colegir que en términos del artículo 16 constitucional, **para intervenir una comunicación privada, se requiere autorización exclusiva por parte de la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, por lo que todas las formas existentes de comunicación y aquellas que sean fruto de la evolución tecnológica, deben quedar protegidas por el derecho fundamental a su inviolabilidad**; tal como sucede con el teléfono móvil en el que se guarda información que ha sido clasificada como privada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de ahí que el ámbito de protección se extiende a los datos almacenados en ese dispositivo, ya sea en forma de texto, audio, imagen o video.

Partiendo de lo anterior, no existe razón para restringir ese derecho a cualquier persona por su sola calidad de haber sido detenida y estar sujeta a investigación por la posible comisión de un delito.

205. Bajo ese contexto, analicemos la proporcionalidad de las normas impugnadas.
206. El artículo 100 de la Ley de la Guardia Nacional, establece la facultad de dicha institución para solicitar a la autoridad judicial, autorización para intervenir comunicaciones. Señala también que, en caso de que durante la intervención se adviertan indicios de la posible comisión de un delito, se dará vista al Ministerio Público.
207. El artículo 102 prevé los requisitos que debe contener la solicitud de autorización:
  - Los preceptos que la fundamenten.

- El objeto.
- La necesidad de su procedencia.
- El tipo de comunicaciones a intervenir.
- Los sujetos intervenidos.
- Los lugares intervenidos.
- El periodo de intervención y sus prórrogas.

208. Por otra parte, el artículo 103 establece un listado taxativo de delitos respecto de los cuáles procede el ejercicio de la facultad en estudio.

209. El artículo 104 prevé diversas obligaciones respecto de la intervención de comunicaciones, entre otras, la obligación de levantar un acta al final de cada intervención, que contenga un inventario pormenorizado de la información captada y que se entregue a la autoridad judicial un informe sobre los resultados de la actividad, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la autorización otorgada.

210. Ese artículo también contempla la posibilidad de que la autoridad judicial, en cualquier momento, pueda verificar que las intervenciones se realicen en los términos autorizados y que, en caso de incumplimiento de esos términos, se decrete la revocación total o parcial para la intervención.

211. El artículo 105 establece esencialmente que, de ser el caso que la autoridad judicial considere que de la investigación no existen elementos suficientes para que el caso sea conocido por el Ministerio Público por no tratarse de conductas delictivas, ordenará se ponga a su disposición la información para su destrucción.

212. Finalmente, el artículo 106 indica cual es el personal de la Guardia Nacional competente para que dé cumplimiento a las intervenciones autorizadas judicialmente.

213. Pues bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que la totalidad de artículos en análisis, no vulneran el principio de proporcionalidad y por lo tanto, son constitucionales.

214. Como se desprende de los precedentes citados, la intervención de comunicaciones privadas es una medida reconocida por el párrafo décimo segundo del artículo 16 constitucional, que establece:

Artículo 16. [...]

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, **podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada**. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

215. El párrafo transcrito establece una regla general: las comunicaciones privadas son inviolables, y una excepción: solo pueden intervenirse con autorización de una persona juzgadora federal. El precepto también es claro en señalar quiénes pueden solicitar la intervención de comunicaciones:

1) **La autoridad federal que faculte la ley;** y,

2) La persona titular del Ministerio Público de la entidad federativa de que se trate<sup>118</sup>.

<sup>118</sup> La Ley de la Fiscalía General de la República establece, sobre el particular, lo siguiente:

Artículo 19. Son facultades de la persona titular de la Fiscalía General: [...]

XXII. Solicitar al órgano jurisdiccional federal competente la autorización para practicar la intervención de las comunicaciones privadas, en los términos de las disposiciones aplicables;

XXIII. Solicitar y recibir de las personas concesionarias de telecomunicaciones, así como de las personas autorizadas y personas proveedoras de servicios de aplicación

216. En el caso que nos ocupa, es claro que la Ley de la Guardia Nacional, en su artículo 100 **faculta a esa institución** a solicitar autorizaciones judiciales para intervenir comunicaciones en afán de prevenir delitos. El precepto es proporcional dado que se trata de una medida de carácter excepcional que únicamente será utilizada para la prevención de ciertos delitos cuando otras medidas menos intrusivas no sean suficientes.

217. El artículo 102 también resulta respetuoso del principio de proporcionalidad pues ordena que la intervención se haga en los términos de la resolución judicial. Esto es congruente con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, ya que este precepto establece que la referida autoridad judicial federal, podrá autorizar la intervención de comunicaciones, cuestión que únicamente se realizará cuando no exista otra medida menos intrusiva que permita prevenir el delito.

218. El citado artículo 102, indica que la solicitud debe contener los preceptos legales que la fundamenten, el objeto y la necesidad por los que la medida se estima procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares intervenidos, así como el límite máximo de duración. Esto atiende plenamente el mandato constitucional que exige, precisamente, que la autoridad competente funde y motive las causas de la solicitud, que exprese el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración.

---

y contenido, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil y los datos conservados, en los términos de las disposiciones aplicables;

XXII. Solicitar al órgano jurisdiccional federal competente la autorización para practicar la intervención de las comunicaciones privadas, en los términos de las disposiciones aplicables; XXIII. Solicitar y recibir de las personas concesionarias de telecomunicaciones, así como de las personas autorizadas y personas proveedoras de servicios de aplicación y contenido, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil y los datos conservados, en los términos de las disposiciones aplicables;

[...]

VII. Llevar a cabo la intervención de comunicaciones privadas o extracción de información autorizada a la persona titular de la Fiscalía General o a la persona agente del Ministerio Público de la Federación por el órgano jurisdiccional, en apego estricto a la legislación en la materia y en los términos de dicha autorización;

219. El artículo 103, **en respeto a los principios de proporcionalidad y excepcionalidad**, y a la regla general de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, limita la procedencia de la medida a determinados delitos previstos en el Código Penal Federal, en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en la Ley General de Salud, en la Ley de Migración, en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.
220. Si bien el artículo 16 de la Constitución Federal no ordena explícitamente que en la ley reglamentaria se establezca un catálogo de delitos respecto de los cuales sea procedente solicitar la autorización para la intervención de comunicaciones, lo cierto es que las autoridades deben regir sus actos conforme al principio de legalidad, por lo que una medida con un grado de intromisión en la privacidad tan grande como la intervención de comunicaciones, únicamente tiene sentido y operatividad con relación a los delitos que el legislador considere como de alto impacto.
221. El artículo 104 de la Ley de la Guardia Nacional, también resulta proporcional pues, lejos de permitir un actuar discrecional de la autoridad, fija parámetros que necesariamente deben cumplirse, a saber:
- La autoridad judicial debe proveer sobre la autorización o no de la intervención en un plazo no mayor a doce horas a partir de su petición.

- La autorización judicial que otorgue el permiso para intervenir comunicaciones debe indicar que, cuando en la misma práctica sea necesario ampliar la medida a otros sujetos o lugares, se deberá presentar ante la autoridad judicial federal competente, una nueva solicitud.
- Al concluir cada intervención, se debe levantar un acta que contenga un inventario pormenorizado de la información de audio o video con los sonidos o imágenes captados durante la intervención, y se entregue a la autoridad judicial un informe sobre los resultados de la intervención, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la autorización otorgada.
- La autoridad judicial, en caso de advertir alguna irregularidad en la diligencia, podrá decretar la revocación de su autorización de forma parcial o total.
- La Guardia Nacional debe rendir un informe sobre la intervención que, la autoridad judicial, debe poner a disposición del Ministerio Público.

222. Los elementos anteriores reflejan el interés superlativo del legislador de verificar que la intervención de comunicaciones se realice de forma excepcional y con total respeto a los derechos humanos, cuestión para la cual, se cuenta con la intervención, participación y vigilancia de la autoridad judicial federal.

223. El artículo 105 de la ley en estudio, establece que, de no haber indicios de conductas delictivas, la autoridad judicial ordenará la destrucción de la información en presencia del Comandante de la Guardia Nacional o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial. Precisa también que

estos dos últimos funcionarios garantizarán la reserva de las intervenciones que se les hayan autorizado, con la posibilidad de ser sancionados penalmente ante el incumplimiento de esta obligación, lo que es otra muestra del apego del legislador al mandato constitucional de proteger las comunicaciones privadas en todo momento y de utilizar esta medida de la forma más limitada posible.

224. Finalmente, el artículo 106 señala quién es el personal de la Guardia Nacional que podrá ejecutar las intervenciones autorizadas, y para ello, impone requisitos de confianza y jerarquía, lo que resulta razonable dada la naturaleza de la intervención, máxime que ello obedece también al mandato del artículo 16 de la Constitución Federal relativo a que la autoridad competente debe expresar los sujetos de la intervención, siendo que por “*sujetos*” la Constitución no solo se refiere a las personas cuyas comunicaciones serán intervenidas, sino también a los funcionarios encargados de realizar las intervenciones.

225. Por las razones anteriores, este Tribunal Pleno considera que los artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley de la Guardia Nacional, resultan proporcionales y se declara su validez, ya que dotan a la figura regulada de un marco jurídico certero y preciso que, por una parte, limita la posible comisión de actúares arbitrarios y por otra, dotan a la autoridad de la facultad necesaria para el cumplimiento de su fin constitucionalmente imperioso: la realización de la seguridad pública a través de la prevención de delitos.

*Precedentes citados en este apartado:*

- *Amparo directo en revisión 1621/2010.*
- *Contradicción de tesis 194/2012.*

#### **VI.2.6. Facultad para realizar acciones de geolocalización**

226. La norma impugnada en esta materia establece textualmente lo siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

XXVI. Solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente deberá resolver la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

227. Este Alto Tribunal estima que la facultad otorgada a la Guardia Nacional para que pueda solicitar la geolocalización de un aparato de comunicación móvil para la investigación de cualquier delito, incluyendo los delitos menores o que no ameritan pena de prisión, constituye una habilitación desproporcionada, pues queda a discreción de dicha autoridad la posibilidad de solicitar el uso de esta figura sin regulación de los supuestos o casos en que ello sería permisible. No obsta el hecho de que sea necesaria la autorización de un juez de control para solicitar la medida, pues la inconstitucionalidad radica en la posibilidad legal que tiene la Guardia Nacional para solicitar esta drástica medida para cualquier delito.

228. **Alegaciones del concepto de invalidez.** La fracción XXVI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional contiene dos actos de investigación diferenciados:

- Por una parte, la solicitud, previa autorización de un Juez de Control, a concesionarios, permisionarios u operadoras telefónicas sobre la información que tengan respecto de comunicaciones.

- Por otra parte, la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real.

229. La Comisión actora impugna con argumentos específicos solamente la segunda de estas facultades, entonces solo se concentrará el análisis en ese tema, como se hizo la precisión desde el apartado de normar controvertidas. Considera que el legislador fue omiso al acotar la procedencia de dicha medida a ciertos delitos o supuestos de urgencia, por lo que resulta inconstitucional.

230. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez en estudio, por lo que hace a la fracción en análisis y, particularmente, a la porción normativa “*así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real*” **resulta esencialmente fundado.**

231. Para demostrar lo anterior, es necesario recordar las consideraciones expresadas en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014<sup>119</sup>. En esos expedientes, se dijo lo siguiente:

Esta facultad (**geolocalización**) no es nueva. Con motivo del decreto de reformas publicado el diecisiete de abril de dos mil doce, se introdujo en el entonces vigente Código Federal de Procedimientos Penales y en la entonces vigente Ley Federal de Telecomunicaciones la figura de la geolocalización en tiempo real, como una nueva herramienta al alcance de la autoridad para investigar y perseguir delitos de alto impacto en la sociedad. Dichas disposiciones establecían lo siguiente:

**Código Federal de Procedimientos Penales (abrogado).**

**Artículo 133.** Tratándose de investigaciones en materia de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, extorsión o amenazas, el Procurador General de la República o los servidores públicos en quienes delegue la facultad, solicitarán por simple oficio o medios electrónicos a los concesionarios o permisionarios del servicio

<sup>119</sup> Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veintidós de marzo de dos mil dieciocho, párrafos 275-296.

de telecomunicaciones la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea, que se encuentren relacionados.

De todas las solicitudes, la autoridad dejará constancia en autos y las mantendrá en sigilo.

En ningún caso podrá desentenderse la solicitud y toda omisión imputable al concesionario o permisionarios, será sancionada en términos de lo previsto por el artículo 178 Bis del Código Penal Federal.

Se castigará a la autoridad investigadora que utilice los datos e información obtenidos como resultado de localización geográfica de equipos de comunicación móvil para fines distintos a los señalados en este artículo, en términos de lo establecido en la fracción IV del artículo 214 del Código Penal Federal.

### **Ley Federal de Telecomunicaciones (abrogada).**

**Artículo 16.** Para llevar a cabo el procedimiento de licitación pública a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona geográfica sea cubierta por las bandas de frecuencia objeto de concesión, convocatoria para que cualquier interesado obtenga las bases correspondientes.

Las bases de licitación pública incluirán como mínimo:

I. Los requisitos que deberán cumplir los interesados para participar en la licitación, entre los que se incluirán:

(...)

D. En el caso de los servicios de telecomunicaciones, las acciones coordinadas con la autoridad correspondiente, que permitan combatir los delitos de extorsión, amenazas, el secuestro en cualquiera de sus modalidades o algún delito grave o relacionado con la delincuencia organizada.

(...)

**Artículo 40.** Los concesionarios o permisionarios del servicio de telecomunicaciones, están obligados a colaborar con las autoridades en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con investigaciones en materia de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, extorsión o amenazas a solicitud del Procurador General de la República, de los procuradores de las entidades federativas o de los servidores públicos en quienes deleguen esta facultad, de conformidad con las leyes correspondientes.

Cualquier omisión o desacato a estas disposiciones será sancionada por la autoridad, en los términos de lo previsto por el artículo 178 Bis del Código Penal Federal.

(...)

Los preceptos citados fueron objeto de análisis constitucional por parte de esta Suprema Corte de Justicia con motivo de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 32/2012 que también fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Después de cuatro sesiones de discusión, una mayoría de ministros determinó que los mismos sí eran constitucionales.

Sin embargo, las razones, visiones y argumentos para alcanzar esta conclusión fueron muy diversas y, en aras de lograr un criterio mayoritario, en la sentencia definitiva se incluyeron dos grupos de consideraciones para sostener la validez de las normas, como a continuación se explica.

Por un lado y atendiendo a la posición de un grupo de ministros, se señaló en esencia que:

- La geolocalización se refiere a la ubicación geográfica en tiempo real de un aparato telefónico móvil y no implica la intervención de comunicaciones que se realicen a través de esos equipos, ni siquiera el registro de llamadas, por lo que no se vulnera el derecho a la privacidad.
- La medida se constriñe a tal objetivo y procede sólo en caso de que los aparatos móviles se encuentren relacionados con investigaciones de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, extorsión o amenazas. Es decir, su empleo es procedente en el caso de los delitos taxativamente precisados en la norma. Se hizo énfasis en que la medida es de especial relevancia en los delitos de delincuencia organizada, al permitir que la localización de un aparato permita a su vez localizar otros equipos de los coparticipes.
- No se trata de ubicar a una persona determinada (si bien ésta puede llegar a ser determinable conforme avanzaran los actos de investigación).
- La lectura de las disposiciones cuestionadas permite advertir que subyace en éstas, como una cuestión implícita, que la facultad conferida a la autoridad ministerial es de orden excepcional, pues su ejercicio no procede indiscriminadamente, sino únicamente en aquellos casos en que cuente con elementos suficientes que hagan probable la comisión de los delitos que taxativamente se enumeran, todos ellos de gravedad o particular trascendencia.

- Al tratarse de casos de tal magnitud, el uso de la medida es de urgente necesidad, por lo que se torna prioritario el actuar con oportunidad.
- La localización de un equipo de comunicación móvil asociado a una línea se inserta dentro de las actividades y diligencias propias de la investigación de los delitos que la Constitución y la ley confieren al Ministerio Público, mediante tecnologías disponibles en materia de telecomunicaciones.
- La medida no requiere de autorización judicial previa, al no ser un acto privativo, sino de molestia, que debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución.
- Se trata de un instrumento que tiende a dar efectividad en la persecución de determinados delitos, que encuentra su justificación en los bienes que tutelan (la vida, la seguridad, la libertad e integridad física), el orden público y la paz social. Por tanto, los delitos en que se autoriza el uso de la figura de geolocalización guardan esa nota común, pues se refirieren a delitos de delincuencia organizada de gran relevancia para la sociedad, los demás son todos graves, haciendo alusión expresa a los delitos de secuestro, extorsión y contra la salud.
- Los preceptos cuestionados no tienen por efecto injerencia alguna en la vida privada de las personas, en la de su familia, correspondencia, o domicilio, por lo que tampoco vulneran las disposiciones de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- En suma, constituye un instrumento a disposición de la autoridad investigadora en la persecución de ciertos delitos taxativamente señalados que no es violatorio de derechos humanos.

Por su parte y recogiendo la postura de un segundo grupo de ministros, la sentencia establece que:

Aun en el caso que se considere que la figura de geolocalización en tiempo real pudiera implicar la posible intromisión a la vida privada de las personas, la misma resulta razonable y proporcional con el fin constitucionalmente legítimo que se busca y también se encuentra justificada.

Al efecto se aplicó el test constitucional que se exige en caso de limitación de derechos humanos y se concluyó que:

- La figura persigue un fin legítimo, en tanto tiende a facilitar la investigación y persecución de ciertos delitos mediante el uso de tecnologías de vanguardia en materia de telecomunicaciones,

delitos enunciados taxativamente en los que los bienes jurídicamente tutelados son la vida, la seguridad, la libertad e integridad física y psicológica de las personas y la salud pública, todo lo cual justifica se confiera su acceso a la autoridad ministerial, precisamente en atención a la particular protección que merecen, tanto como en aras de mantener el orden público y la paz social, y evitar que tales delitos se sigan perpetrando.

- Resulta idónea, en razón de que se constituye en un medio apto para alcanzar el fin perseguido, si se considera que son estos aparatos los que habitualmente se utilizan por la delincuencia organizada como un instrumento en la perpetración de tales hechos delictuosos, lo que impone el empleo de la tecnología adecuada para su eficaz investigación y persecución, más allá de métodos tradicionales, atendiendo además a la oportunidad con que es necesario actuar en aras de salvaguardar los derechos de las víctimas y, en general, de la sociedad en su conjunto.
- Es necesaria, en la medida que se constituye en una herramienta eficaz en la investigación y persecución de los delitos taxativamente previstos, que de otra forma pudiera verse menoscabada o limitada, al privarse a la autoridad de instrumentos suficientes y adecuados, más aún si se toma en cuenta que es un hecho notorio que la geolocalización es un servicio que ofrecen proveedores particulares para recuperar bienes o conocer su ubicación precisa.
- Es proporcional en sentido estricto, toda vez que la posible restricción que supone se ve compensada por la importancia de los bienes jurídicamente protegidos, y en aras de mantener el orden público y la paz social que se presuponen como base para la consolidación de un estado democrático de derecho, ante lo cual debe ceder el interés particular.
- Se insistió en las notas comunes que guardan los delitos para los cuales se autoriza la figura de la geolocalización en tiempo real (es decir, los delitos de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, extorsión y amenazas) y que los bienes jurídicamente tutelados en cada caso, como la vida, la seguridad, la libertad e integridad física de las personas y la salud pública, justifican la necesidad de la medida, precisamente en atención a la particular protección que merecen.
- Se precisó que si bien las normas cumplían con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad para la limitación o afectación de derechos humanos, las mismas debían interpretarse en el sentido de que tienen aplicación únicamente en casos de urgencia, como son (i) cuando se ponga en riesgo la vida e integridad física de las víctimas del delito, o (ii) cuando exista riesgo de que se oculte o desaparezca el objeto del delito. De no ubicarse en estos casos, será necesaria una autorización judicial previa.

- Que el correcto ejercicio de esta facultad exige a la autoridad fundar y motivar sus solicitudes de geolocalización, mediante: (i) la instrucción al personal técnico que corresponda, que mínimamente razone la excepcionalidad del caso, dado el tipo de delitos que se investiga; (ii) la averiguación previa en la que se provee la medida, y (iii) las condiciones fácticas que revelen la eventualidad de daño a las personas o del ocultamiento de datos para esclarecer los hechos de la investigación; de todo lo cual habrá de dejarse constancia en el expediente y cuya información deberá de mantenerse en sigilo hasta el momento procesal oportuno, de modo que ni aún el concesionario o permisionario del servicio puedan acceder a ella.

Como se aprecia, la resolución del Tribunal Pleno sostuvo la validez constitucional de la geolocalización en tiempo real de equipos móviles bajo dos consideraciones torales. Primero, que dicha medida no afecta la vida privada de las personas y, segundo, que aunque pudiera tener el efecto de invadir la vida privada, ello se encuentra constitucionalmente justificado y, por tanto, autorizado.

Ahora bien, a la luz de las consideraciones del precedente mencionado, aunado a las participaciones e intervenciones de los ministros durante la discusión de aquel asunto<sup>120</sup>, se puede concluir que, en cualquiera de las dos posturas señaladas, en el ánimo de los argumentos y posicionamientos correspondiente subyacía una consideración central: que la geolocalización en tiempo real se encontraba acotada a ciertos delitos taxativamente establecidos en la norma.

En efecto, bajo la posición de que la geolocalización no afecta la privacidad de persona alguna, se razonó fuertemente que la medida se encontraba limitada a ciertos supuestos o delitos y, por lo tanto, era excepcional y no implicaba un ejercicio indiscriminado de la misma.

Por otro lado, en la postura que sostiene que la figura sí limita el derecho a la privacidad, se explicó que dicha limitación se encuentra constitucionalmente justificada, entre otros motivos, porque se aplicaba a delitos taxativamente enunciados, que son graves y que salvaguardan bienes jurídicos de la mayor relevancia y/o siempre que se estuviera en presencia de un caso urgente, esto es (i) cuando se pongan en riesgo la vida o integridad de las víctimas del delito, o bien, (ii) cuando exista riesgo de que se oculte o desaparezca el objeto del delito.

**En estas condiciones, es válido afirmar que el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, con independencia de cualquiera de las**

<sup>120</sup> Véase la versión taquigráfica de las sesiones públicas del Tribunal Pleno correspondientes a los días nueve, trece, catorce y dieciséis de enero de dos mil catorce.

**posturas que se asuma sobre la violación o no del derecho a la privacidad, es que la geolocalización en tiempo real de teléfonos o aparatos móviles debe estar acotada a ciertos delitos taxativamente enumerados en la ley y/o a ciertos supuestos de urgencia que justifiquen que se lleve a cabo. De lo contrario, la medida sería inconstitucional.**

Bajo esta lógica, consideramos que el primer párrafo del artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el cinco de marzo de dos mil catorce) es inconstitucional, al no estar limitada o acotada su utilización para la investigación de delitos específicos o supuestos de urgencia, sino que se trata de una facultad completamente abierta.

232. De las consideraciones anteriores, podemos afirmar que este Tribunal Constitucional ha considerado, sobre la geolocalización para el caso de investigación de ciertos delitos, que se trata de una medida que persigue un fin legítimo, que es idónea pues constituye un medio apto para alcanzar el fin perseguido, que es necesaria ya que sin ella se privaría a las autoridades de los instrumentos adecuados para lograr sus fines y que es proporcional, dado que la restricción de derechos se ve compensada por la importancia de los bienes constitucionales protegidos, tales como el orden público y la paz social.

233. Sin embargo, se insiste, este Tribunal Pleno ha sido enfático al considerar que, en cualquier caso, la geolocalización en tiempo real de teléfonos o aparatos móviles **debe estar acotada a ciertos delitos taxativamente enumerados en la ley y/o a ciertos supuestos de urgencia que justifiquen que se lleve a cabo** pues de lo contrario, la medida se tornaría inconstitucional, tal y como sucede con la porción normativa en estudio.

234. De la literalidad de la norma<sup>121</sup> es posible advertir que la misma es genérica y solo establece la posibilidad de que la Guardia Nacional, previa

<sup>121</sup> **Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

autorización judicial, solicite la georreferenciación de equipos de comunicación móviles en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos, sin establecer en forma alguna un límite taxativo de los delitos para los que resulta aplicable.

235. Así, la porción resulta inconstitucional al no estar limitada o acotada su utilización para la investigación de delitos específicos o supuestos de urgencia, sino que al ser una facultad completamente abierta, no precisa ningún catálogo de delitos que pudiera ser aplicable, sino que se limita a señalar:

[s]olicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos.

236. Es decir, la porción permitiría a la Guardia Nacional solicitar la geolocalización en tiempo real por cualquier delito y en cualquier supuesto, incluyendo cualquier delito del Código Penal Federal o de cualquier ley federal o general que prevea faltas criminales, así como también con las leyes estatales, por menor que sea, lo que resulta contrario al carácter excepcional de este tipo de medidas y vulnera el derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 Constitucional.

---

[...]

XXVI Solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente deberá resolver la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

237. La facultad otorgada a la Guardia Nacional para que pueda solicitar la localización geográfica de un aparato de comunicación móvil para la investigación de cualquier delito, significa una habilitación desmedida, pues queda a discreción de dicha autoridad la posibilidad de solicitar el uso de dicha figura sin regulación de los supuestos o casos en que ello sería permisible.
238. Es conveniente enfatizar que si bien la porción en estudio precisa que es necesaria la autorización de un juez de control para solicitar la medida, ello no hace que se supere la inconstitucionalidad pues **el hecho de poder solicitarse para cualquier delito, incluyendo los delitos menores o que no ameritan pena de prisión, la torna desproporcionada**, esto, con independencia de que el Juez de Control correspondiente negara la autorización pues, se reitera, la inconstitucionalidad radica en la posibilidad legal, que tiene la Guardia Nacional para solicitar esta drástica medida para cualquier delito.
239. Finalmente, en suplencia de la queja, este Tribunal Constitucional advierte que una razón adicional de inconstitucionalidad consiste en el hecho de que, en términos del artículo 16 Constitucional, únicamente el Ministerio Público, con autorización judicial, puede solicitar la intervención de las comunicaciones, no así la policía por ella misma. Además, es ilustrativo tener presente que en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>122</sup> la

<sup>122</sup> **Código Nacional de Procedimientos Penales**

**“Artículo 303.** Localización geográfica en tiempo real y solicitud de entrega de datos conservados

Cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentra relacionada con los hechos que se investigan, el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, podrá solicitar al Juez de control del fuero correspondiente en su caso, por cualquier medio, requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación.

geolocalización en tiempo real es un acto de investigación que solamente podrá solicitar el ministerio público al juez de control, por lo que la Guardia

---

Los datos conservados a que refiere este párrafo se destruirán en caso de que no constituyan medio de prueba idóneo o pertinente.

En la solicitud se expresarán los equipos de comunicación móvil relacionados con los hechos que se investigan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, su duración y, en su caso, la denominación de la empresa autorizada o proveedora del servicio de telecomunicaciones a través del cual se operan las líneas, números o aparatos que serán objeto de la medida.

La petición deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del Ministerio Público.

Si la resolución se emite o registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutive de la orden deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.

En caso de que el Juez de control niegue la orden de localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, el Ministerio Público podrá subsanar las deficiencias y solicitar nuevamente la orden o podrá apelar la decisión. En este caso la apelación debe ser resuelta en un plazo no mayor de doce horas a partir de que se interponga.

Excepcionalmente, cuando esté en peligro la integridad física o la vida de una persona o se encuentre en riesgo el objeto del delito, así como en hechos relacionados con la privación ilegal de la libertad, secuestro, extorsión o delincuencia organizada, el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, quienes deberán atenderla de inmediato y con la suficiencia necesaria. A partir de que se haya cumplimentado el requerimiento, el Ministerio Público deberá informar al Juez de control competente por cualquier medio que garantice su autenticidad, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, a efecto de que ratifique parcial o totalmente de manera inmediata la subsistencia de la medida, sin perjuicio de que el Ministerio Público continúe con su actuación.

Cuando el Juez de control no ratifique la medida a que hace referencia el párrafo anterior, la información obtenida no podrá ser incorporada al procedimiento penal.

Asimismo el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad podrá requerir a los sujetos obligados que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la conservación inmediata de datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática, hasta por un tiempo máximo de noventa días, lo cual deberá realizarse de forma inmediata. La solicitud y entrega de los datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática se llevará a cabo de conformidad por lo previsto por este artículo. Lo anterior sin menoscabo de las obligaciones previstas en materia de conservación de información para las concesionarias y autorizados de telecomunicaciones en términos del artículo 190, fracción II de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.”

Nacional como toda policía no puede solicitar esa geolocalización directamente.

240. En efecto, de ser necesaria la realización de esta técnica de investigación, la Guardia Nacional deberá necesariamente actuar en colaboración con el Ministerio Público para solicitar la autorización judicial.

241. Por las razones anteriores, se declara la invalidez se declara la invalidez de la fracción XXVI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional, en su porción normativa *“así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real”*.

*Precedentes citados en este apartado:*

- *Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.*

#### **VI.2.7. Facultades para requerir documentación**

242. La norma controvertida es la siguiente:

**Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

XVIII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;

243. Este Tribunal Pleno considera la facultad indicada es constitucional. Lo que se concluye de la interpretación sistemática de la fracción impugnada con lo dispuesto en el artículo 132, fracción XI del Código Nacional de Procedimientos Penales. De lo que se deriva que no hay confusión, pues la facultad analizada se refiere a las atribuciones de la GN de participar en la investigación de los delitos bajo la conducción del ministerio público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.

244. **Alegaciones del concepto de invalidez.** La CNDH argumenta que dicha fracción deja al arbitrio de la Guardia Nacional, la posibilidad de realizar diversos actos de molestia a las personas, como solicitar cualquier información para fines de investigación o, requerir a las personas documentos o informes.
245. La Comisión actora estima que esas facultades generan incertidumbre, pues no se tiene la certeza de que realmente se ejerzan para prevenir el delito, o bien, dentro de una investigación criminal bajo el mando del Ministerio Público.
246. A su vez, esgrime que al no contener los elementos indispensables que limiten la actuación de la Guardia Nacional, principalmente en sus labores de prevención del delito, posibilita la discrecionalidad en su actuación, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica.
247. **Razones de la constitucionalidad de la porción normativa.** Este Tribunal Pleno estima que la fracción impugnada es **constitucional** y respetuosa del derecho a la seguridad jurídica, así como de las facultades del Ministerio Público. Para justificar su validez, es necesaria una interpretación sistemática de la norma en estudio.
248. En primer lugar, este Tribunal Pleno debe señalar que la norma impugnada también se encuentra prevista en otros ordenamientos legales Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus contenidos son:

| Cuerpo normativo                          | Artículo                                                                                  |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Código Nacional de Procedimientos Penales | TÍTULO V<br>SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO Y SUS AUXILIARES<br>CAPÍTULO VI<br>POLICÍA<br>[...] |

|                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                       | <p>Artículo 132. Obligaciones del Policía.</p> <p><b><u>El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos</u></b> en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.</p> <p><b><u>Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:</u></b></p> <p>[...]</p> <p>XI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;</p> |
| Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública | <p>TÍTULO QUINTO</p> <p>DEL DESARROLLO POLICIAL</p> <p>CAPÍTULO I Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 77.- <b>La policía, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales</b>, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrá las siguientes funciones:</p> <p>[...]</p> <p>IX. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;</p>                                                                                                                                                             |
| Ley de la Guardia Nacional                            | <p>TÍTULO PRIMERO</p> <p>Disposiciones Preliminares</p> <p>[...]</p> <p>Capítulo III</p> <p>Atribuciones y Obligaciones de la Guardia Nacional</p> <p>Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>XVIII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;</p>                                                                                                                                                                                                                |

249. La CNDH estima que el artículo no genera certeza sobre si las facultades que prevé se realizan para prevenir delitos o bien, dentro de una investigación criminal, bajo el mando del Ministerio Público.

250. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que existen dos interpretaciones posibles que dan respuesta al argumento de la CNDH:

1. **Primera interpretación.** De conformidad con el artículo 9, fracción XVIII de la Ley de la Guardia Nacional, dicha institución podrá, para prevenir el delito, requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación.
2. **Segunda interpretación.** De conformidad con el artículo 9, fracción XVIII de la Ley de la Guardia Nacional, dicha institución podrá, bajo el mando y la conducción del Ministerio público, requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación.

251. Este Alto Tribunal considera que la única interpretación constitucionalmente plausible es la segunda. En efecto, de una interpretación sistemática de la norma es posible verificar que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé para la policía (recordemos que, en términos del artículo 21, párrafo decimoprimer constitucional<sup>123</sup>, la Guardia Nacional es una institución policial de carácter civil), al regular a los **sujetos del proceso penal**, una facultad idéntica a la impugnada, en su artículo 132, fracción XI.

252. En ese artículo, el Código Nacional de Procedimientos Penales textualmente dispone que “**El policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos**” y bajo ese mandato es que se debe contemplar la facultad que también está

---

<sup>123</sup> Artículo 21. [...]

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

prevista en la Ley de la Guardia Nacional, en la porción que se analiza, como una faculta de investigación de los delitos bajo conducción del Ministerio Público y no como una atribución de investigación para la prevención de los delitos.

253. En efecto, debemos hacer énfasis, en que esa norma forma parte del Capítulo VI (Policía) del Título V (**Sujetos del procedimiento** y sus auxiliares), del Código Nacional de Procedimientos Penales y que en ese contexto debemos también interpretarla.
254. Además, los sujetos del proceso penal se denominan así porque actúan **dentro** del procedimiento, el cual, en términos del artículo 211 del Código adjetivo de la materia<sup>124</sup>, tiene tres etapas: la de investigación, la intermedia y la de juicio.
255. La investigación es la primera etapa del procedimiento penal. Al respecto, el artículo 21, primer párrafo, de la CPEUM<sup>125</sup> dispone que esta corresponde al Ministerio Público y a las policías (como la Guardia Nacional), **las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función**, tal y como lo dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales.
256. Lo anterior implica entonces que la habilitación legal concedida a la Guardia Nacional por el artículo 9, fracción XVIII de su propia ley, **únicamente cobra sentido en el marco de una investigación realizada**

<sup>124</sup> Artículo 211. Etapas del procedimiento penal El procedimiento penal comprende las siguientes etapas: I. La de investigación, que comprende las siguientes fases: [...]

II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.

[...]

<sup>125</sup> Artículo 21. **La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.**

**con motivo de un proceso penal** dirigido por el Ministerio Público y tramitado conforme al código adjetivo respectivo.

257. Además, el artículo 77, fracción IX de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública ya citado, tiene como encabezado “*La policía, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales*”, lo cual implica que está refiriendo la actuación policial a un proceso penal conducido por el Ministerio Público.

258. Con el auxilio de la interpretación sistemática con las normas antes referida, se entiende que la facultad en estudio adquiere sentido y operatividad se refiere a la investigación de los delitos bajo la conducción del Ministerio Público.

259. Entonces, así entendida la facultad analizada no permite a la Guardia Nacional un actuar arbitrario o la comisión ilimitada de actos de molestia. Por el contrario, limita su actuación a las órdenes del Ministerio Público, cuestión que, además, dota de sentido a la última parte de la fracción en estudio que establece “*En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente*”.

260. Lo anterior se justifica ya que, si el Ministerio Público ordena a la Guardia Nacional requerir cierta información y la Guardia Nacional cumpliendo dicha orden, no la obtiene por causas ajenas a ella, resulta razonable que la ley le ordene informar de ello al Ministerio Público.

261. Por las razones anteriores, lo procedente es declarar la validez de la fracción XVIII del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

*Precedentes citados en este apartado:* No se citan.

262. En el análisis del concepto de invalidez segundo este Tribunal Pleno ha declarado:

| VALIDEZ                                 |
|-----------------------------------------|
| Artículo 9, fracción III                |
| Artículo 9, fracción V                  |
| Artículo 9, fracción XXIX               |
| Artículo 9, fracción XXXVIII            |
| Artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106 |
| Artículo 9, fracción XVIII              |

| INVALIDEZ                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 9, fracción IV                                                                                                                  |
| Artículo 9, fracción VI                                                                                                                  |
| Artículo 9, fracción XXVI, en la porción normativa “así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real”. |

**VI.3. Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria**

263. Este Tribunal Pleno estima que las fracciones XXXIII, XXXV, del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional son constitucionalmente válidas. En el caso de la fracción XXXIII las facultades que la norma atribuye a dicha institución son propias de la materia de seguridad pública que le corresponden por mandato constitucional. Por lo que toca a la fracción XXXV, se trata de facultades de apoyo en materia migratoria, que se relacionan directamente con el mantenimiento del orden público, por lo que la Guardia Nacional se encuentra facultada para realizarlas y, atendiendo a la interpretación armónica de esta disposición con la Constitución Federal y la Ley de Migración, deberá de ejercerlas de manera subordinada al Instituto Nacional de Migración.
264. Por otro lado, la porción normativa “y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren” de la fracción XXXVI, del mismo artículo es inconstitucional, en virtud de que

faculta a la Guardia Nacional apoyar el alojamiento de personas migrantes que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición de este, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren. Esto pues, si bien es cierto que el Estado mexicano tiene un interés en la permanencia de las personas migrantes al interior de estas estaciones, en tanto se sustancia el procedimiento en el que se determine su situación migratoria, también lo es que la situación migratoria irregular de una persona no es un delito y el alojamiento de las personas migrantes dentro de las estaciones migratorias no es una medida punitiva, ni constituye una cuestión que ponga en riesgo la seguridad pública, por lo que no se justifica la permanencia de la Guardia Nacional al interior de dichas estaciones.

265. **Concepto de invalidez tercero.** La Comisión accionante argumenta, en resumen, que el artículo 9º, en sus fracciones XXXIII, XXXV, XXXVI, permite a la Guardia Nacional inspeccionar y vigilar la entrada y salida de personas en el país, así como verificar si los extranjeros que residen en el territorio nacional cumplen con las obligaciones que establece la Ley de Migración; igualmente, se les faculta para apoyar en el aseguramiento y resguardo de los extranjeros que incumplan con dicho ordenamiento.
266. Las fracciones referidas transgreden los derechos de libertad de tránsito, seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias. La Comisión ha recomendado a las autoridades que participan en tareas de Seguridad Pública que se abstengan de realizar acciones de verificación migratoria al margen de la ley en contra de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional. Aunado a lo anterior, el legislador federal perdió de vista que existen diversas categorías en materia migratoria —tales como refugiados, apátridas y trabajadores migratorios— y disposiciones internacionales relacionadas con estos grupos. La calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para

privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos. Si bien la política migratoria es parte del ejercicio soberano de un Estado, la misma no puede realizarse discrecionalmente.

267. La Constitución Federal establece en su artículo 11 que toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. La restricción de este derecho solo está justificada de manera excepcional. Tales excepciones se encuentran enunciadas en el propio texto constitucional y refieren que dicha libertad puede ser limitada de acuerdo con las facultades ejercidas en dos ámbitos: 1) el administrativo y 2) el judicial. Respecto al primero, las limitaciones se pueden dar en leyes sobre emigración, inmigración, salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. En cambio, el segundo puede darse en los casos de responsabilidad criminal o civil.

268. Las disposiciones cuestionadas introducen una restricción a la libertad de tránsito e irrumpen el ejercicio de la libertad de movilidad deambulatoria debido a que facultan al personal de la Guardia Nacional a detener temporalmente a las personas para la inspección de los documentos migratorios a fin de verificar su estancia regular, lo cual es una atribución que corresponde de manera exclusiva al personal del Instituto Nacional de Migración (en adelante INM). La Guardia Nacional no está capacitada para verificar el estatus migratorio. Las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados.

269. También cabe destacar que, para exigir que las personas que transitan por la vía pública porten un documento de identificación, la Guardia Nacional partiría de elementos subjetivos para realizar actos de molestia a una persona que, a su juicio, pueda ser migrante. Resulta preocupante

que se faculte a la Guardia Nacional para verificar la estancia regular sin un parámetro objetivo, permitiendo actos de molestia que parten de la apariencia física de las personas y de la presunción de se encuentran en una situación irregular, lo cual denota una criminalización de la migración y perpetúa conductas xenofóbicas. Asimismo, el legislador desconoce la condición de vulnerabilidad de las personas referidas y que requieren de una especial atención en cuanto a la protección y garantía de sus derechos. Es así como las disposiciones referidas, al establecer como atribución de la Guardia Nacional la verificación del estatus migratorio, resultan inconstitucionales al permitir que una autoridad no especializada en la materia limite la libertad de tránsito de los migrantes desconociendo las condiciones especiales y particulares de este grupo.

270. Resulta relevante señalar que la Ley de Migración establece que será el INM la única autoridad que podrá vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de estos. No se desconoce que la Ley de Migración establece que el INM podrá solicitar la colaboración de las autoridades federales para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la atribución impugnada no resulta razonable, toda vez que la Guardia Nacional no cuenta con la capacitación ni con las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio, a diferencia de las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas en la ley de la materia. Si bien de la lectura de las disposiciones impugnadas pudiera desprenderse que el actuar de la Guardia Nacional se realizará en coordinación con el INM, ello no implica necesariamente que su actuar se encuentre subordinado al Instituto. De un análisis de las fracciones referidas se puede desprender que el actuar de esta institución resulta paralelo al del organismo administrativo encargado de las cuestiones migratorias.

271. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** La cuestión efectivamente planteada por la comisión accionante respecto del artículo 9°, en sus fracciones XXXIII, XXXV, XXXVI, gira en torno a tres vicios de constitucionalidad distintos. Esos vicios son señalados de forma genérica para las tres fracciones. Así, según la CNDH, en primer lugar, la facultad de revisar el estatus migratorio de las personas corresponde exclusivamente al INM, por lo que el legislador la habría delegado indebidamente en la Guardia Nacional, lo que implica una restricción injustificada al derecho a la libre circulación de las personas, contenida en el artículo 11 de la Constitución. En segundo lugar, la atribución a la Guardia Nacional de realizar actos de molestia a las personas migrantes, sin establecer parámetros objetivos para ello, permitiría que estos se generen con base en elementos subjetivos, como la apariencia física de las personas y de la presunción de se encuentran en una situación irregular, lo cual denota una criminalización de la migración y perpetúa conductas xenofóbicas. Por último, las fracciones referidas también transgreden los derechos de seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias.

272. Establecido lo anterior, es pertinente señalar que el estudio de las normas impugnadas en este concepto de invalidez se dividirá en tres apartados. Uno por cada una de las fracciones controvertidas. Respecto de cada fracción se analizará si incurre en alguno de los vicios arriba mencionados.

### **VI.3.1. Análisis de la fracción XXXIII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional**

273. El texto de la norma que se analiza es el siguiente:

**Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

**XXXIII.** Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

**a) ¿Las facultades otorgadas implican una restricción indebida a la libertad de circulación por ser exclusivas del INM?**

274. La CNDH, argumenta que las atribuciones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados, tales como la Guardia Nacional, por lo que el legislador habría delegado, indebidamente, estas facultades a una institución que no cuenta con la capacitación ni con las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio, lo cual constituye una restricción injustificada a la libertad de circulación.
275. El argumento es infundado pues la CNDH parte de una premisa errónea. Es posible advertir que, al referirse al posicionamiento de agentes de la Guardia Nacional en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros para fines de seguridad pública, norma impugnada se refiere a atribuciones propias de una institución policial, como lo es la Guardia Nacional. Para aclarar lo anterior, es necesario traer a colación, de nueva cuenta, el concepto de seguridad pública.
276. El artículo 21 constitucional dispone que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social**, de

conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública, dispone el mismo artículo, comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala.

277. Puede observarse que la materia de la seguridad pública es más amplia que la mera investigación y persecución de los delitos una vez que se han consumado. Idealmente, la criminalidad en un Estado democrático de derecho debe de ser baja. Precisamente uno de los fines del Estado es la seguridad de su población. Una labor preventiva eficiente es fundamental para lograr este objetivo, pues a través de la prevención se evita el conflicto anticipadamente. Es decir que se evita la vulneración de los bienes jurídicos más importantes en una sociedad, como lo son la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, eludiendo así la necesidad de imponer una sanción. De esta manera se contribuye de manera efectiva a la generación y preservación del orden público y la paz social, fines a los que, según el artículo 21 constitucional, debe de contribuir la seguridad pública.

278. Sí bien el concepto de orden público es indeterminado, una acepción posible de este, siguiendo a la Corte Interamericana, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios<sup>126</sup>.

279. Mientras que la paz social hace alusión a la convivencia armónica de la población, de tal manera que cada individuo tenga la posibilidad de desarrollarse de manera plena en ausencia de conflictos sociales.

---

<sup>126</sup> Corte Interamericana, Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, Párrafo 64.

280. Dicho lo anterior, debe de tenerse en mente que la Guardia Nacional es la institución **tiene por objeto realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación**<sup>127</sup>. Sus fines son: salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades; **contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social**; salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios<sup>128</sup>.

281. En este orden de ideas, cuando la fracción impugnada otorga a la Guardia Nacional facultades para ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, estas facultades deben de entenderse como parte de las funciones de seguridad pública propias de una institución policial, dentro del marco del artículo 21 constitucional. No se trata, como afirma la CNDH, de atribuciones que correspondan al INM.

282. Como lo ha reconocido la Corte Interamericana, si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber de aplicar en todo momento procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos

<sup>127</sup> **Artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional.** El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

<sup>128</sup> **Artículo 6 de la Ley de la Guardia Nacional.** Son fines de la Guardia Nacional:  
I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;  
II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;  
III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

requiere que el Estado legisle y adopte diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público<sup>129</sup>.

283. En este sentido, este Tribunal Pleno sostiene que es constitucionalmente válido situar a agentes de la Guardia Nacional en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, para la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de personas con el fin de mantener la seguridad pública. Por lo que se reitera que es infundado lo alegado por la CNDH en el sentido de que se trata de facultades exclusivas del INM que al ser otorgadas a la Guardia Nacional generan una restricción injustificada a la libertad de movimiento de las personas migrantes. Esto en el entendido de que cualquier afectación a la libertad de tránsito que surja en virtud del ejercicio de estas facultades debe de apegarse a las normas que rigen las actuaciones de las instituciones de seguridad pública, punto sobre el que se abundará en el apartado siguiente.

**b) ¿La norma impugnada otorga a la Guardia Nacional facultades para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos?**

284. La CNDH señala que la norma impugnada no establece parámetros objetivos para la realización de actos de molestia respecto de las personas migrantes, lo que es contrario al principio de legalidad.

285. Este Tribunal Pleno considera infundado el argumento. Como se señaló en el apartado inmediato anterior, la norma aquí analizada establece en favor de la Guardia nacional atribuciones propias de la seguridad pública,

---

<sup>129</sup> Corte Interamericana, caso Acosta Martínez y otros vs. Argentina, sentencia de 31 de agosto de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 75.

que, en términos del artículo 21 constitucional<sup>130</sup> le corresponden a esa institución.

286. Ahora bien, en el ejercicio de esas atribuciones, la Guardia Nacional deberá apegarse a los parámetros constitucionales y legales que rigen a la realización de las funciones de seguridad pública.

287. Si bien la fracción impugnada, en sí misma considerada, no proporciona los parámetros necesarios para su ejercicio, esta facultad debe ser interpretada en el contexto amplio de las normas que regulan la actuación de las instituciones de seguridad pública, así como de la interpretación que de estas ha realizado jurisprudencialmente este Alto Tribunal.

288. Precisamente en la jurisprudencia de esta Suprema Corte se ha desarrollado **la doctrina de los diferentes niveles de contacto**<sup>131</sup>, la cual sostiene que no todo contacto entre una autoridad de seguridad pública y una persona puede o debe catalogarse como una detención (ni, por consecuencia, como un acto de molestia). Las competencias propias

---

<sup>130</sup> **Artículo 21.** (...)

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

(...)

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

(...).

<sup>131</sup> En este sentido, véase, por ejemplo: Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veintidós de marzo de dos mil dieciocho, párrafos 60 al 78. Véase también la tesis aislada: 1a. XCIII/2015 (10a.), registro digital 2008638, de rubro: **DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES DE CONTACTO ENTRE UNA AUTORIDAD QUE EJERCE FACULTADES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y UNA TERCERA PERSONA.**

de los agentes de seguridad pública implican actos de investigación o de prevención del delito, por lo que necesariamente existe algún tipo de incidencia o contacto entre agentes del Estado y sus habitantes que no actualiza el supuesto de detención.

289. Así, se pueden distinguir tres niveles de contacto entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona:

- a) Simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o de prevención del delito.
- b) Restricción temporal del ejercicio de un derecho, como puede ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad.
- c) Detención en estricto sentido.

290. El primer nivel de contacto no requiere de justificación, ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica. Este supuesto se actualiza, por ejemplo, cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace ciertos tipos de preguntas, sin ejercer algún medio coactivo y bajo la suposición de que dicha persona se puede retirar en cualquier momento.

291. En cambio, la restricción temporal del ejercicio de la libertad surge cuando una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, lo cual puede derivar en una ausencia de movimiento físico.

292. Esta restricción a la libertad personal tiene que estar plenamente justificada en aras de que se fundamente a partir del artículo 21 constitucional; es decir, en un Estado constitucional de Derecho como el mexicano, no es posible aceptar que cualquier autoridad pueda limitar el

ejercicio de la libertad deambulatoria, sin razones objetivas que sustenten tal afectación.

293. La restricción provisional puede darse en un grado menor o mayor de intromisión, dependiendo de las circunstancias del caso. Será mayor cuando la autoridad aprecie de las situaciones fácticas que, por ejemplo, su integridad física corre algún peligro al momento de restringir provisionalmente la libertad de un sujeto o que la persona resulta violenta o intente darse a la fuga, lo cual lo facultará para realizar sobre la persona y/o sus posesiones o propiedades un registro o revisión más exhaustiva, con la finalidad fundamental de prevenir algún delito.
294. Por el contrario, la restricción provisional del ejercicio del derecho humano será menos intrusiva si, actualizada la sospecha razonable, no existen circunstancias fácticas que permitan a la autoridad percibir que la persona en cuestión es peligrosa o que su integridad física corre peligro, por lo que estarán facultados para llevar a cabo solamente una revisión ocular superficial y exterior de la persona y/o de sus posesiones o propiedades.
295. Respecto a la acreditación de la existencia de esta suposición razonable, la autoridad deberá señalar detenidamente cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba en ese momento para suponer que la persona en cuestión estaba cometiendo una conducta ilícita o, por el contrario, si el registro o revisión fue autorizada libremente por el posible afectado. Para el primer supuesto, dicha información tendrá que cumplir con criterios de razonabilidad y objetividad; a saber, deberá ser suficiente bajo el criterio de que cualquier persona desde un punto de vista objetivo hubiere llegado a la misma determinación que la autoridad si hubiere contado con tal información.
296. Lo anterior será diferente en cada caso concreto y dependerá de los hechos y circunstancias presentes al momento de decidir efectuar la

restricción temporal de la libertad personal y de otros derechos interdependientes. La sospecha razonable debe ser acreditable empíricamente en virtud de que se justifique la presunción de que alguien está cometiendo un delito o lo acaba de cometer.

297. Bajo esa tónica, es importante resaltar que no deben confundirse los citados niveles de actuación de la autoridad de seguridad pública, pues habrá situaciones en que restricciones temporales a la libertad personal se conviertan en detenciones, al verificarse en el momento de la restricción la actualización de una conducta delictiva, mientras que en otros casos se agotará la actuación policial en dicha restricción sin que exista detención.

298. Así las cosas, la Guardia Nacional puede ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, en el entendido de que la simple inmediación de los agentes de este cuerpo policiaco en los espacios mencionados constituye un control preventivo provisional, y no una facultad para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos.

299. Sin embargo, debe enfatizarse que en ningún caso la situación migratoria irregular de una persona preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada<sup>132</sup>. Por lo que la

---

<sup>132</sup> Así lo dispone el artículo 2 de la Ley de Migración, que señala: (...)

Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. **En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por**

Guardia Nacional no puede restringir la libertad de una persona, nacional o migrante, en ejercicio de la facultad otorgada por la fracción que se analiza, sino cuando exista la suposición razonable de la comisión de una conducta delictiva.

300. En virtud de estas consideraciones, es sustancialmente infundado el argumento de la CNDH, en el sentido de que la norma impugnada otorga a la Guardia Nacional facultades para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos.

**c) ¿Las facultades otorgadas por la norma generan transgresiones a los derechos de seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias?**

301. Ya ha quedado establecido que la Guardia Nacional solamente podrá ejercer la atribución otorgada por la fracción analizada, respecto de personas migrantes, cuando exista la suposición razonable de que se está cometiendo un hecho señalado en la Ley como delito. En cuyo caso, las posibles restricciones a los derechos humanos que se deriven de los actos de molestia que surjan del contacto entre el personal de seguridad pública y las personas migrantes, estarán justificadas siempre que sean estrictamente necesarias y proporcionales para la consecución de los fines de la seguridad pública.

302. En este orden de ideas, y atendiendo de nueva cuenta a la doctrina de los distintos niveles de contacto, recuérdese que la simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o de prevención del delito no constituye una restricción a los

---

**sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.**

(...).

derechos de las personas, mientras que la restricción temporal del ejercicio de un derecho, como puede ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad debe de derivar siempre de la existencia de una suposición razonable de la comisión de un delito, en los términos ya relatados, supuesto en el cual no se estaría en presencia de una actuación arbitraria de la autoridad.

303. En consecuencia, son infundados los argumentos de la CNDH, por lo que se reconoce la validez de la fracción XXXIII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.

### **VI.3.2. Análisis de la fracción XXXV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional**

304. El texto de la norma que aquí se analizará es el siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;

(...).

305. El análisis de esta fracción se realizará atendiendo a los mismo tres cuestionamientos planteados respecto de la fracción analizada en el apartado anterior, en el mismo orden.

**a) ¿Las facultades otorgadas implican una restricción indebida a la libertad de circulación por ser exclusivas del INM?**

306. La CNDH señala que La Ley de Migración establece de manera tajante que será el INM la única autoridad que podrá vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros y revisar la documentación de estos, lo cual resultaría lógico al ser la institución especializada en la materia, razón por la que no es dable establecer como atribución de la Guardia Nacional el verificar la situación regular o irregular de las personas pues no se encuentra debidamente capacitada para ello.
307. A diferencia de la fracción XXXIII, anteriormente estudiada, que otorga a la Guardia Nacional facultades propias de la seguridad pública, la norma que aquí se analiza establece atribuciones que corresponden, en estricto sentido, a la materia de la política migratoria, por lo que a continuación se desarrolla el concepto de esta materia.
308. **Política migratoria.** La Corte Interamericana<sup>133</sup>, ha establecido que por esta debe entenderse todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro del territorio de un Estado. Aun cuando se reconoce que los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben de respetar los derechos humanos de las personas migrantes<sup>134</sup>.
309. En el Estado mexicano, la formulación de la política migratoria nacional es una facultad exclusiva de la Federación. La fracción XVI del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre nacionalidad,

---

<sup>133</sup> Corte Interamericana. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrafo 388.

<sup>134</sup> Corte Interamericana. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, párrafo 350.

condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración<sup>135</sup>.

310. En ejercicio de esta facultad, se expidió la Ley de Migración. Esta, en su artículo 2 señala que la política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y esa Ley, se plasman en su Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio en México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

311. Por estas razones, la primera cuestión por dilucidar es si al expedir la Ley de Migración, el Congreso de la Unión agotó la facultad de legislar en materia migratoria, expresamente contenida en la fracción XVI del artículo 73 constitucional<sup>136</sup> o si, por el contrario, a través de otras leyes puede, por ejemplo, facultar a distintas autoridades para que realicen tareas en el ámbito migratorio.

---

<sup>135</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. (...).

<sup>136</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. (...)

312. En este sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016<sup>137</sup>, este Tribunal Pleno destacó que derivado del ejercicio de esa facultad expresa el Congreso de la Unión había expedido la Ley de Migración, que tiene por objeto: *“regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales”*, según indica su artículo 1°. Además, se señaló que, entre otras cosas, en dicha ley se establecen las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio en México y para ello se establecen las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas. Estas autoridades son, principalmente, las Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores, así como el Instituto Nacional de Inmigración<sup>138</sup>.

313. Así, vemos que la facultad conferida al Congreso de la Unión por medio de la fracción XVI del artículo 73 constitucional se encuentra, en gran medida, desarrollada en la Ley de Migración.

314. No obstante, este Tribunal Pleno considera que cuando la Constitución General faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en determinada materia, esta facultad debe entenderse conferida en un sentido amplio, a fin de que el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa y dentro del marco constitucional, regule la materia de que se trate de la manera que considere adecuada. Esto, en buena medida,

---

<sup>137</sup> Fallada el quince de enero de dos mil diecinueve, en la que se invalidó el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco vulnera lo establecido en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Federal, al establecer facultades de verificación del estatus migratorio de los migrantes, siendo que dicha facultad le corresponde a las autoridades federales.

<sup>138</sup> **Artículo 19 de la Ley de Migración.** El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.

en atención al hecho de que la estructura del estado moderno es compleja y dinámica, y los entes que lo componen, así como las atribuciones que les corresponden, no son compartimentos estancos que puedan ni deban ser necesariamente distribuidos en una ley específica.

315. Así, no existe alguna limitante para que el contenido de determinada materia se regule en más de una ley, salvo que así lo indicara de manera expresa la propia Constitución.
316. Dada esa complejidad de la estructura estatal, de sus funciones y, por tanto, de la propia legislación que las regula, las diversas leyes creadas respecto de cierta materia no pueden ser interpretadas de modo aislado, sino de manera armónica y sistemática, siempre a la luz de lo establecido en la Constitución. Solo así puede entenderse de manera congruente y funcional el entramado legal que da funcionalidad a los órganos del Estado.
317. En este orden de ideas, es constitucionalmente viable que el Congreso de la Unión incluyera en la Ley de la Guardia Nacional disposiciones que pueden impactar en la política migratoria nacional. Sin embargo, tales disposiciones deben de entenderse como parte de una sistema coherente y armónico encaminado a establecer la política migratoria del Estado mexicano, de acuerdo con las bases y principios establecidos en la Constitución, los tratados internacionales de los que México sea parte y las demás leyes que emita el Congreso de la Unión.
318. Ahora bien, el hecho de que el Congreso de la Unión pueda establecer disposiciones que se relacionen con la política migratoria nacional en ordenamientos diversos a la Ley de Migración, no significa que por este motivo pueda facultar a cualquier órgano del Estado para actuar en dicha materia. Sobre todo, cuando las atribuciones del órgano de que se encuentran delimitadas constitucionalmente, como es el caso de la

Guardia Nacional. Lo contrario equivaldría a afirmar que el legislador ordinario puede ir más allá de lo establecido en la Constitución.

319. En concreto, lo anterior significa que el legislador ordinario no puede facultar a la Guardia Nacional para que realice funciones que no se encuentran incluidas en el artículo 21 constitucional.

320. Sin embargo, la migración sí constituye, en determinadas situaciones, una cuestión de seguridad pública. Como ha sido señalado anteriormente, uno de los fines de la seguridad pública es la preservación del orden público, a través de la prevención, investigación y persecución de los delitos y la sanción de las infracciones administrativas. También se señaló que si bien el concepto de orden público es indeterminado, una acepción posible de este hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios<sup>139</sup>.

321. El Estado mexicano cuenta con una serie de instituciones y procedimientos para atender el fenómeno migratorio de manera integral, acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, teniendo en cuenta que México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, por lo que al mismo tiempo que se busca facilitar la movilidad internacional de personas, también se busca salvaguardar el orden y la seguridad. A través de estas instituciones se combate también al crimen organizado, y especialmente al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades. Además, estas instituciones sirven de conducto para hacer efectivo el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo<sup>140</sup>.

<sup>139</sup> Corte Interamericana, Opinión Consultiva OC–5/85, del 13 de noviembre de 1985, Párrafo 64.

<sup>140</sup> Artículo 11 de la Constitución General.

(...)

322. Por esta razón, en la medida en que el fenómeno migratorio irregular influye en el orden público, sí corresponde a la Guardia Nacional realizar funciones en esa materia, siempre que se relacionen directamente con el mantenimiento del orden público.
323. Ahora, tiene razón la CNDH cuando señala que el INM es el órgano administrativo especializado del Estado mexicano que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, y que entre sus facultades se encuentra vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación<sup>141</sup>.
324. Esa Comisión señala también que, si bien de la lectura de las disposiciones impugnadas pudiera desprenderse que el actuar de la Guardia Nacional se realizará en coordinación con el INM, ello no implica necesariamente que su actuar se encuentre subordinado a este, pues de un análisis integral de las fracciones referidas se puede desprender que la labor de esta institución es paralela a la del organismo administrativo encargado de las cuestiones migratorias. Situación que resultaría violatoria del derecho a la libertad de circulación, puesto que los elementos de la Guardia Nacional no están capacitados en la materia migratoria.

---

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

<sup>141</sup> Así lo señala el artículo 19 de la Ley de Migración, que dispone: El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.

325. Por lo tanto, para dar respuesta a lo alegado por la accionante, debe de analizarse si **la Guardia Nacional debe de ejercer las atribuciones otorgadas por la norma impugnada de manera subordinada al INM.**

326. Anteriormente se señaló que las diversas leyes creadas respecto de cierta materia no pueden ser interpretadas de modo aislado, sino de manera armónica y sistemática, a fin de entender de manera congruente y funcional el entramado legal que da funcionalidad a los órganos del Estado. La materia migratoria no es la excepción.

327. Las disposiciones impugnadas, interpretadas de manera aislada, podrían verse como una autorización a los agentes de la Guardia Nacional para actuar de manera autónoma en materia migratoria. Sin embargo, para la debida comprensión de tales disposiciones deben de entenderse como parte de una sistema coherente y armónico encaminado a establecer la política migratoria del estado mexicano, de acuerdo con las bases y principios establecidos en la Constitución, los tratados internacionales de los que México es parte y las demás leyes que emita el Congreso de la Unión. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera necesario realizar a continuación una interpretación sistemática y armónica de las normas impugnadas, para resolver la cuestión planteada.

328. Para tal fin, es oportuno señalar que la Guardia Nacional no es la primera institución de seguridad pública federal a la que el Congreso de la Unión faculta para auxiliar al INM. La Guardia Nacional asumió la labor de seguridad pública a cargo de la Federación que anteriormente correspondía a la Policía Federal<sup>142</sup>. En virtud de esto, un número

---

<sup>142</sup> **Segundo.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.

En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de

considerable de las atribuciones que correspondían a la Policía Federal se trasladaron directamente a la Guardia Nacional.

329. Para fines meramente ilustrativos, resulta útil comparar las normas impugnadas con sus equivalentes en la Ley de la Policía Federal:

| Ley de la Policía Federal                                                                                                                                                                                                                      | Ley de la Guardia Nacional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 8. La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:                                                                                                                                                              | Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| XXXIX. Prestar apoyo al Instituto Nacional de Migración para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones que establece la Ley General de Población;                                           | XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia; |
| XL. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, en su caso, resguardar a solicitud del Instituto las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite; | XXXVI. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren...”                                                                                                                                                                                                                  |

330. Se observa que antes de la existencia de la Guardia Nacional como institución de seguridad pública federal, la ley ya contemplaba la posibilidad de que la Policía Federal actuara en apoyo del INM en el ejercicio de las atribuciones que originalmente son competencia de este.

operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

331. Esto se robustece al concatenar las disposiciones comparadas con lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley de Migración, el cual señala que “son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. **En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto (...).**”

332. Ahora bien, el artículo sexto transitorio de la Ley de la Guardia Nacional dispone que “(...) las menciones a la Policía Federal que se realicen en otros ordenamientos se entenderán referidas a la Guardia Nacional, respecto a las facultades y órganos que a ésta hayan sido transferidas.”

333. Puede observarse que la Ley de Migración facultaba a la Policía federal, y en virtud del transitorio mencionado, faculta ahora a la Guardia Nacional, para auxiliar al INM en las funciones de control migratorio que corresponden a este último.

334. En relación directa con lo anterior, se destaca que en la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Migración<sup>143</sup> se incluía en el Capítulo relativo a las autoridades en materia migratoria un artículo que confería a la entonces Secretaría de Seguridad Pública, por conducto de la Policía Federal, el carácter de autoridad en esa materia<sup>144</sup>. Entre las

<sup>143</sup> “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, de la Ley Aduanera, de la Ley Federal de Derechos, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Turismo y de la Ley de Comercio Exterior”, consultable en el siguiente vínculo: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=3vFL7VPngfU5ARx3YZNTY6NoIBbydkBmV3tB+3ng/NnfKEvoLw0c+pl/IWR5ky8e+LHx3InE/z/SeVSG4WR/hg==>

<sup>144</sup> Artículo 26.- La Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Policía Federal, tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

- I. Colaborar con el Instituto, cuando así lo solicite, para vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional en cualquier forma o medio de transporte en que lo hagan;

facultades otorgadas a esa institución se incluía la de “apoyar al Instituto a solicitud expresa de éste, en las revisiones migratorias en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas”.

335. La Comisiones dictaminadoras consideraron como una necesidad imperiosa que la Policía Federal asumiera esa tarea, ya no en apoyo, sino de manera autónoma. Por este motivo, se modificó la redacción del artículo propuesto, para establecer que la Policía Federal podía llevar a cabo revisiones migratorias.

336. Sin embargo, durante la discusión en el Pleno de la Cámara de Senadores, diversos legisladores expresaron su preocupación por que el proyecto de ley otorgaba a la Policía Federal la capacidad de sustituir a la autoridad administrativa especializada en la materia migratoria. Esto, se advirtió, conllevaría la criminalización de la migración. Por lo que se abogó por subordinar la actuación de esa Policía a la del INM, para el caso de que este requiriera su apoyo<sup>145</sup>.

- 
- II. Apoyar al Instituto a solicitud expresa de éste, para la práctica de visitas de verificación cuyo objeto sea comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables;
  - III. Apoyar al Instituto a solicitud expresa de éste, en las revisiones migratorias en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas.
  - IV. Colaborar con las autoridades migratorias, cuando así lo soliciten, para el resguardo de las instalaciones del Instituto y traslados de extranjeros;
  - V. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos en materia migratoria, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Penales y las demás disposiciones jurídicas aplicables;
  - VI. Inspeccionar dentro del territorio del país, los lugares destinados al tránsito internacional de personas por aire, mar y tierra y
  - VII. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Las solicitudes referidas en el presente artículo se presentarán por el Instituto en escrito fundado y motivado para el caso particular de que se trate.

<sup>145</sup> Véase la discusión en la Cámara de Senadores, consultable en el siguiente vínculo: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=3vFL7VPngfU5ARx3YZNTY6NoIBbydkBmV3tB+3ng/NnfKEvoLw0c+pl/lWR5ky8ezeTfsuiMZWLMXzeQil7TpQ==>

337. Derivado de lo anterior, se decidió eliminar por completo el propuesto artículo 26. Como consecuencia de esto, la Secretaría del ramo de seguridad pública no es considerada propiamente como autoridad migratoria por la Ley de Migración.
338. Teniendo en mente estos antecedentes, recordemos que la norma impugnada<sup>146</sup> establece las facultades de la Guardia Nacional para, en coordinación con el INM, realizar la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia.
339. Al respecto, la Ley de Migración es muy clara: la fracción II de su artículo 20 establece como atribución del INM **“vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación (...)”**.
340. El artículo 35<sup>147</sup> señala que, para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben cumplir con los requisitos exigidos por esa Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. También dispone que **corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar su**

<sup>146</sup> **Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:  
(...)

XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;

(...)

<sup>147</sup> **Artículo 35.** Para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben cumplir con los requisitos exigidos por la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. Corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos, para lo cual se podrán auxiliar de herramientas tecnológicas automatizadas, observando lo dispuesto en el artículo 16 de esta Ley.

**documentación.** Ahora bien, en términos del artículo 37, para internarse en el país los extranjeros deberán presentar en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos correspondientes<sup>148</sup>.

341. Estas disposiciones deben de ser entendidas en conjunto con lo establecido en el artículo 96 del mismo ordenamiento, el cual dispone que **las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.**

342. Por otra parte, del Título Sexto de la Ley, se desprenden las facultades que tiene el INM para la implementación del procedimiento migratorio. Este procedimiento comprende tres distintas facultades de esa autoridad

<sup>148</sup> **Artículo 37 de la Ley de Migración.** Para internarse al país, los extranjeros deberán:

- I. Presentar en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos siguientes: a) Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido de conformidad con el derecho internacional vigente, y  
b) Cuando así se requiera, visa válidamente expedida y en vigor, en términos del artículo 40 de esta Ley; o  
c) Tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias.
- II. Proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes soliciten en el ámbito de sus atribuciones.
- III. No necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos: a) Nacionales de países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera de visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado mexicano;  
b) Solicitantes de la condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo;  
c) Titulares de un permiso de salida y regreso;  
d) Titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaría;  
e) Solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor, y  
f) Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.

migratoria tendentes a comprobar el estatus migratorio de las personas. Estas son las funciones de control<sup>149</sup>, revisión<sup>150</sup> y verificación<sup>151</sup>.

343. Por otro lado, cuando un extranjero sea puesto a disposición del INM, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la Ley<sup>152</sup>, se

<sup>149</sup> **Artículo 81 de la Ley de Migración.** Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.

El Instituto podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

<sup>150</sup> **Artículo 98 de la Ley de Migración.** Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley. (...).

**Artículo 99.** Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. (...).

<sup>151</sup> **Artículo 96 de la Ley de migración.** Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.

<sup>152</sup> **Artículo 144 de la Ley de Migración.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

- I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;
- III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;
- IV. Cuando derivado de sus antecedentes en México o en el extranjero se comprometa la seguridad nacional o la seguridad pública;
- V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y
- VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición<sup>153</sup>. La **presentación es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria** para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. Esta medida sólo puede realizarse por el INM en los casos previstos en la Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de la puesta a disposición de la persona migrante<sup>154</sup>.

344. De las disposiciones anteriormente señaladas es posible concluir que el INM es la instancia creada por el legislador y dotada de las atribuciones legales necesarias, para la realización de operaciones de control migratorio, tendentes a la comprobación de la condición migratoria de las personas migrantes y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular, para la realización de los fines de la política migratoria del Estado mexicano, actuando siempre con estricto apego a los derechos humanos.

345. También puede advertirse que en la realización de estas funciones puede solicitar la colaboración de otras autoridades, **sin que ello implique que**

---

En todos estos casos, el Instituto determinará el período durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el Reglamento. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría.

En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.

<sup>153</sup> **Artículo 100 de la Ley de Migración.** Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.

<sup>154</sup> **Artículo 68 de la Ley de Migración.** La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

**estas puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.**

346. Dicho lo anterior, para dar mayor claridad a la exposición, a continuación, se dividirá el estudio de la norma en dos partes, en virtud de que esta se compone de dos hipótesis normativas distintas. La primera dispone que la Guardia Nacional podrá, en coordinación con el INM, realizar la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular. La segunda señala que podrá, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia. Serán estudiadas en ese orden.
347. **Facultad de inspección de documentos migratorios.** A partir de una interpretación sistemática de esta porción de la fracción XXXV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional, con las disposiciones analizadas de la Ley de Migración, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que es constitucionalmente válido que la Guardia Nacional auxilie al INM en la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas. Esto en el entendido de que este auxilio debe de ser solamente para el mantenimiento del orden público, pues únicamente esta tarea es la que se relaciona directamente con las funciones que el artículo 21 constitucional atribuye a la Guardia Nacional y, como ya se señaló, el legislador ordinario no puede dar a un órgano del Estado facultades que la Constitución no le atribuye.
348. Lo anterior implica que los agentes de la Guardia Nacional no pueden, por sí mismos, solicitar la documentación de las personas migrantes y proceder a su revisión, pues esta no es una función de seguridad pública. En este sentido, el auxilio que presten al INM debe de limitarse a proveer

las condiciones necesarias para que el procedimiento de revisión de documentos por parte del INM se dé en orden.

349. Este Tribunal Pleno arriba a tal conclusión pues del contexto de los ordenamientos analizados sistemáticamente se desprende que la Guardia Nacional debe de actuar de manera subordinada al INM, que es la institución especializada en materia migratoria. Además, del contenido de la Ley de Migración y su proceso legislativo, en relación con la Ley de la Guardia Nacional, se observa que, si bien el legislador consideró necesario que el INM sea apoyado por otras autoridades, también fue claro en el sentido de que estas no **pueden realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.**

350. Aunado a lo anterior, de los antecedentes estudiados es posible concluir que la intención del legislador fue que la Guardia Nacional asumiera las labores que antiguamente correspondían a la Policía Federal, en términos de su propia ley y de la Ley de Migración. Cabe recordar que esas labores eran de auxilio, es decir, de manera subordinada, al INM, y no de manera autónoma. Situación que fue hecha explícita durante el proceso legislativo, como quedó descrito en el apartado anterior de esta resolución.

351. Esto se corrobora por el hecho de que la Ley de la Guardia Nacional faculta a esa institución de manera genérica para apoyar al INM en la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, sin acotar esa facultad a ciertos supuestos específicos. Lo que no significa que se le otorgue la facultad de realizar la inspección de documentos por sí misma, ni en cualquier caso y a su arbitrio. Sino que el legislador tenía conocimiento de que esas funciones son delimitados por la Ley de Migración, y que forman parte de un sistema normativo coherente que conforma la política migratoria nacional.

352. En específico, las funciones relativas a la inspección de documentos migratorios se acotan a los procedimientos de **control, verificación y revisión migratoria** establecidos en la Ley de Migración. Por lo que hay que acudir a ese ordenamiento para encontrar las normas que regirán la actuación de la Guardia Nacional cuando actúe en auxilio del INM.
353. Por lo anterior, este Alto Tribunal sostiene que cuando la Guardia Nacional actúe en apoyo del INM, debe de hacerlo bajo su conducción, de manera subordinada a ese Instituto y únicamente en la medida necesaria para el mantenimiento del orden público. Por lo anterior, es infundado el argumento de la Comisión accionante que señala que la fracción XXXV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional faculta a esta institución a actuar de manera autónoma en funciones de control, verificación y revisión migratoria.
354. Ahora bien, es necesario aclarar que la validez de las facultades otorgadas por la Ley de Migración al INM no ha sido objeto de estudio de la presente acción constitucional, al no formar parte de la impugnación realizada por la CNDH. Por lo que no se prejuzga sobre tal cuestión, sino que el estudio se centra exclusivamente en las facultades de auxilio de la Guardia Nacional en materia de política migratoria, partiendo de una interpretación sistemática de la ley de esta corporación policial con la Ley de Migración.
355. **Facultad para presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia.** Para determinar si la Guardia Nacional puede válidamente realizar esa tarea, es necesario previamente analizar la naturaleza jurídica de la figura de la presentación, lo cual se hará a continuación.

356. Del texto de la Ley, ya analizado líneas arriba, se desprende que, con motivo de las acciones de control, verificación y revisión migratoria, puede suceder que se detecte que alguna persona migrante no cuenta con los documentos que acrediten una situación migratoria regular en el país. En ese momento la persona de que se trate quedará a disposición del INM. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.

357. La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto **mediante la cual se acuerda el alojamiento** temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno<sup>155</sup>. Sin embargo, del contexto de la Ley, puede observarse que además de la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno, la persona extranjera que no acredita su situación migratoria también puede ser deportada<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> **Artículo 99 de la Ley de Migración.** Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

<sup>156</sup> **Artículo 144 de la Ley de Migración.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

- I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;

358. En suma, puede observarse que la presentación de las personas extranjeras y su posterior alojamiento en estaciones migratorias tiene como fin la comparecencia de la persona al procedimiento migratorio por virtud del cual se resolverá la situación migratoria de la persona, ya sea que se regularice su estancia, que solicite voluntariamente el retorno asistido, o que se le deporte.

359. El INM resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de su presentación. El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los quince días hábiles en determinados supuestos señalados en la Ley, a saber:

- I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
- IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y
- V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en

- 
- III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;
  - IV. Cuando derivado de sus antecedentes en México o en el extranjero se comprometa la seguridad nacional o la seguridad pública;
  - V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y
  - VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

En todos estos casos, el Instituto determinará el período durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el Reglamento. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría.

En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.

territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país<sup>157</sup>.

360. En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles. Transcurrido ese plazo, el INM les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el INM deberá determinar la situación migratoria del extranjero.

361. Así, en el momento de la puesta a disposición del INM y durante su posterior presentación y alojamiento, la persona migrante se encuentra sujeta a la custodia efectiva del Estado, por lo que su derecho a la libertad personal queda efectivamente restringido hasta por quince días, o más en caso de que se actualicen los supuestos de excepción.

362. En este sentido, cabe señalar que la Corte Interamericana estableció en la Opinión Consultiva OC-21/14<sup>158</sup> que de conformidad con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos una privación de libertad se configura cuando una persona no puede o no tiene la posibilidad de salir o abandonar por su propia voluntad el recinto o establecimiento en el cual se encuentra o ha sido alojada<sup>159</sup>. Pero debe de tenerse en cuenta que esa opinión se expresó claramente la

<sup>157</sup> **Artículo 111 de la Ley de Migración.**

<sup>158</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014 solicitada por La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República el Paraguay y la República Oriental del Uruguay. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Párrafo 145.

<sup>159</sup> Cfr. Caso Ramírez Escobar y otros vs Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, Párrafo 329 y Corte Interamericana De Derechos Humanos Opinión Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, Párrafo 145.

preferencia por el término “*privación de la libertad*” en lugar del de “*detención*” u otros análogos, por ser aquel más inclusivo y autónomo de la denominación que pueda recibir en las legislaciones nacionales cualquier figura jurídica que constituya una medida restrictiva de la libertad personal<sup>160</sup>.

363. Por lo tanto, la definición de privación de la libertad en sentido amplio que realiza la Corte Interamericana es compatible con la distinción que existe en el sistema jurídico mexicano entre actos privativos y actos de molestia.

364. Hay que tener en cuenta que los actos privativos son aquellos que producen la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado. Estos solamente pueden realizarse previo cumplimiento de los requisitos precisados en el artículo 14 constitucional, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, los actos de molestia, pese a constituir una afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos. Este tipo de actos son autorizados el artículo 16 de la Constitución General, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competente, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento<sup>161</sup>.

365. Para distinguir entre uno y otro tipo de actos debe advertirse la finalidad que se persigue con este, esto es, si la privación de un bien material o

---

<sup>160</sup> Ídem.

<sup>161</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 40/96 de este Tribunal Pleno de rubro: **ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.**

inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional<sup>162</sup>.

366. De esto se desprende que una persona puede ser restringida en el goce de su libertad personal en virtud de un acto de molestia, o privada de ese derecho, derivado de un acto privativo.

367. Ahora bien, la finalidad de la presentación y alojamiento de las personas migrantes no es la reclusión permanente de la persona migrante en la estación migratoria, con fines punitivos, sino que solo permanecerá en ella en tanto se determina su situación migratoria. Por este motivo, resulta claro que se trata de un acto de molestia y no de uno privativo<sup>163</sup>.

368. Es necesario aclarar que la presentación de las personas migrantes en situación irregular tampoco se ubica en el supuesto del arresto administrativo previsto en el artículo 21 de la constitución Federal<sup>164</sup>, puesto que, como se señaló, la imposición de tal medida compete a la autoridad administrativa, como medida punitiva por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. Así, mientras que el fin del arresto administrativo es castigar el incumplimiento de una norma administrativa,

<sup>162</sup> Ídem.

<sup>163</sup> Esta conclusión es esencialmente coincidente con lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de justicia de la Nación en la contradicción de criterios 353/2021, fallada el diez de agosto de dos mil veintidós, en la se resolvió que debía de prevalecer el siguiente criterio: ORDEN DE PRESENTACIÓN Y/O ALOJAMIENTO TEMPORAL MIGRATORIO. ES UN ACTO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAME CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO EN ESA ESPECIALIDAD. En esta se señaló que, al no tratarse de una medida de carácter punitivo, no correspondía conocer del respectivo juicio de amparo interpuesto en su contra al juez especializado en materia penal.

<sup>164</sup> **Artículo 21.** (...)

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. (...)

el fin del alojamiento es la comparecencia de la persona al procedimiento administrativo migratorio para la determinación de su situación migratoria.

369. La presentación de las personas migrantes en estaciones migratorias no constituye una sanción por el incumplimiento de una norma migratoria, sino que es una medida precautoria para garantizar la comparecencia al procedimiento en el que eventualmente se determinará si tal incumplimiento existe y, en su caso, si deben de aplicarse las sanciones correspondientes, por ejemplo, la deportación.

370. Bajo esas condiciones, es constitucionalmente válido que la Guardia Nacional apoye al INM en la presentación de las personas migrantes en estaciones migratorias, en el entendido de que aquí también son aplicables las consideraciones que llevaron a este Tribunal Pleno a sostener, por una interpretación sistemática de la Ley de la Guardia Nacional y la Ley de Migración, que esa institución de seguridad pública solo puede prestar su apoyo al INM en la presentación de las personas migrantes cuando esto sea necesario para el mantenimiento del orden público, sin que de ninguna manera pueda realizar tal tarea de manera independiente, sino tan solo en auxilio de ese Instituto.

371. Por lo anterior, se desestima el argumento de la Comisión accionante respecto de que la Fracción que se analiza otorga a la guardia Nacional facultades exclusivas del INM y le permite ejercerlas de manera autónoma, de lo cual se derivaría una restricción a la libertad de circulación de las personas migrantes.

**b) ¿La norma impugnada otorga a la Guardia Nacional facultades para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos?**

372. El argumento de la CNDH va en el sentido de señalar que la Ley de la Guardia Nacional otorga a esta corporación policial la facultad de realizar

actos de molestia a las personas migrantes, sin establecer parámetros objetivos para ello, lo que permite que estos actos se generen con base en elementos subjetivos, como la apariencia física de las personas y de la presunción de se encuentran en una situación irregular, lo cual denota una criminalización de la migración y perpetúa conductas xenofóbicas.

373. Estos argumentos de la CNDH también resultan infundados pues, como fue señalado, la fracción que se analiza no debe de ser interpretada de manera aislada, sino en forma sistemática y armónica con el resto de las disposiciones que regulan la política migratoria del Estado mexicano. En este orden de ideas, ya fue establecido por este Alto Tribunal que la Guardia Nacional solo puede participar en las acciones de revisión de documentos y presentación que realice el INM de manera subordinada a este Instituto, y solo para el mantenimiento del orden público. Sin que corresponda a los agentes de esta institución el revisar la documentación de las personas migrantes -y, por tanto, tampoco le corresponde decidir a que personas se debe de revisar-, ni realizar por sí mismos la presentación ante las estaciones migratorias, sino solamente prestar auxilio al INM para que esta tarea se lleve a cabo de manera ordenada.

374. En relación con lo anterior, el hecho de que la Guardia Nacional esté subordinada a la del INM significa que ambas instituciones deberán de actuar conforme a lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales de los que México es parte y la Ley de Migración. En apartados anteriores se señaló que el procedimiento migratorio comprende tres distintas facultades de esa autoridad migratoria tendentes a comprobar el estatus migratorio de las personas. Estas son las funciones de control, revisión y verificación. En este sentido, en la Ley de Migración señala que "(...) el Instituto podrá llevar a cabo sus funciones de **control migratorio** en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente

fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”<sup>165</sup>. De igual manera, la orden por la que se disponga la **revisión migratoria** dentro del territorio nacional deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el INM y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de esta; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará<sup>166</sup>. Asimismo, se establece que “la orden por la que se disponga la **verificación migratoria** deberá ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y la motiven”<sup>167</sup>. Al ser aplicables estas reglas al INM, también deberán de ser observadas por la Guardia Nacional cuando preste auxilio en las labores de este Instituto, en lo que le sean aplicables.

375. Además, debe mencionarse que la misma Ley señala que uno de los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano es el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, **sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria**, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a

<sup>165</sup> **Artículo 81 de la Ley de Migración.**

<sup>166</sup> **Artículo 97 de la Ley de Migración.** Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.

La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará.

<sup>167</sup> Artículo 92 de la Ley de Migración.

víctimas del delito<sup>168</sup>. Por lo que las actuaciones de la autoridad migratoria deben de regirse en todo momento por este principio.

376. Todo lo anterior lleva a este Alto Tribunal a la convicción de que es infundado el argumento de la CNDH en el sentido de que la fracción XXXV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional faculta a esa institución policial para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos.

**c) ¿Las facultades otorgadas por la norma generan transgresiones a los derechos de seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias?**

377. La CNDH señala que ha recomendado a las autoridades que participan en tareas de seguridad pública que se abstengan de realizar acciones de verificación migratoria al margen de la ley en contra de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, y que la atribución de facultades en materia migratoria vulnera los derechos a la seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias mencionados en perjuicio de las personas migrantes. A continuación, se estudia este argumento.

378. Al respecto, la Segunda Sala ha señalado que el artículo 16 constitucional establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado. De esto, señaló la Sala, deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con las limitantes que la Constitución Federal establece para las autoridades. Así, en un sentido amplio la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del

<sup>168</sup> Artículo 2° de la Ley de Migración.

aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida<sup>169</sup>.

379. Por su parte, la Primera Sala ha sostenido que toda persona tiene no sólo la legítima expectativa, sino el derecho a no ser molestadas por la autoridad, salvo por causas justificadas, lo cual tiene la finalidad de evitar abusos. Por tanto, el estándar en la limitación al derecho humano de libertad personal es de carácter excepcionalísimo y del más estricto rigor.

380. En consecuencia, corresponde a la autoridad probar que cuenta con elementos objetivos y razonables para justificar válidamente la afectación a la libertad y seguridad personal<sup>170</sup>. En estrecha relación con lo anterior se encuentra el derecho que tiene toda persona a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación establecido en el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>171</sup>.

<sup>169</sup> Ver tesis 2a. LXIII/2008, de rubro: **DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

<sup>170</sup> En este sentido, cfr. Tesis aislada número 1a. CII/2015 (10a.), de rubro: **DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y DERECHO A LA PRIVACIDAD. SU LIMITACIÓN ES EXCEPCIONALÍSIMA Y CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUSTIFICAR SU AFECTACIÓN.**

<sup>171</sup> **Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad**

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

381. En el mismo sentido, el derecho a la protección de los datos personales consiste en el control de cada individuo sobre el acceso y uso de la información personal en aras de preservar su vida privada. Se trata de una prerrogativa de las personas para mantener protegida ante cualquier intromisión arbitraria por parte de terceros cierta información que, de revelarse, pudiera anular o menoscabar el libre desarrollo de su personalidad. Así, este derecho constituye un medio de defensa de otros derechos humanos, como el derecho a la intimidad, e impone al Estado la obligación de garantizar y proteger el derecho de todo individuo a no ser interferido o molestado por terceros o por una autoridad, en ciertos aspectos de su vida privada.
382. Por otro lado, como lo ha señalado la Corte Interamericana, el derecho a la seguridad personal significa la ausencia de actos que perturben en el goce de la libertad o que la restrinjan más allá de lo razonable. Este derecho debe entenderse como la protección en contra de toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física<sup>172</sup>.
383. Con base en lo anteriormente expuesto, es posible observar que todos estos derechos que la Comisión accionante estima violados por las disposiciones impugnadas tienen como fin común la protección a la esfera jurídica de la persona en contra de actuaciones e intromisiones arbitrarias o caprichosas por parte de las autoridades. En efecto, la protección a los derechos humanos, y en especial a los de seguridad jurídica y personal, exige que las facultades de la autoridad sean acotadas, con el fin de que su actuar se encuentre limitado en forma tal que una posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no derive de una actuación

---

<sup>172</sup> Corte Interamericana, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 21 de noviembre de 2007, Serie C, No. 170, párra. 52.

caprichosa o arbitraria, sino que se encuentra justificada por las circunstancias fácticas de cada caso.

384. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido que es permisible que el Estado mexicano otorgue un trato distinto a los migrantes documentados en relación con los migrantes indocumentados, o bien entre migrantes y nacionales, siempre que ese trato sea razonable, objetivo y proporcional y no lesione derechos humanos<sup>173</sup>.
385. Ahora bien, resulta infundado el argumento de la Comisión accionante que señala que la norma que aquí se analiza genera violaciones a los derechos de las personas migrantes a la seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias.
386. Como fue establecido en la interpretación sistemática realizada líneas arriba, las actuaciones de la Guardia Nacional en materia migratoria deberán de desplegarse con pleno apego a lo dispuesto en la Ley de Migración, solo para el fin de mantener el orden público y de manera subordinada al INM.
387. La Ley de Migración establece los principios, bases y parámetros necesarios para acotar las actuaciones de las autoridades en materia migratoria, de tal manera que una eventual restricción a los derechos humanos de las personas migrantes no derive de la actuación arbitraria de dichas autoridades, incluyendo a la Guardia Nacional, sino que se justifique en cada caso concreto y se encuentre debidamente fundada y motivada. Por lo que no se advierte que la norma otorgue a la Guardia Nacional facultades que transgredan los derechos de seguridad personal,

---

<sup>173</sup> Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párrafo 402.

a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias.

388. Por las razones expuestas, atendiendo a la interpretación sistemática realizada por este Alto Tribunal, se declara la validez de la fracción XXXV, del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.

### **VI.3.3. Análisis de la fracción XXXVI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional**

389. El texto de la norma que aquí se analizará es el siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

XXXVI. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren; (...).

390. Esta fracción también se compone de dos hipótesis distintas. La primera dispone que la Guardia Nacional tendrá la atribución de apoyar el aseguramiento que realice el INM. La segunda establece que, a petición de dicho Instituto, la Guardia Nacional podrá resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren.

391. Respecto de la primera de dichas hipótesis, este Tribunal Pleno no es omiso en advertir que la Ley de Migración no contempla una acción de “*aseguramiento*” por parte de las autoridades respecto de las personas migrantes.

392. Sin embargo, hay recordar que las atribuciones que se analizan correspondían a la Policía Federal y que, con la expedición de la Ley de la Guardia Nacional, se trasladaron a esta institución. Del contexto de esta ley, y de su interpretación armónica y sistemática con la Ley de Migración

y con el contenido de Ley de la Policía Federal, es posible concluir que la disposición en comento debe de ser interpretada en el sentido de que, por aseguramiento, debe entenderse la **presentación** de las personas migrantes en situación migratoria irregular para su alojamiento en las estaciones migratorias<sup>174</sup>.

393. En este sentido, la fracción XL del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal facultaba a esa institución para apoyar el aseguramiento que realizara el INM y, en su caso, resguardar a solicitud del Instituto en las estaciones migratorias a los extranjeros que hubieran violado la Ley General de Población.

394. La referencia a la Ley General de Población se debe a que previo a la expedición de Ley de Migración, el veinticinco de mayo del dos mil once, las cuestiones migratorias estaban reguladas principalmente en ese ordenamiento. Esta, en su artículo 71, señalaba que: *“la Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, **como medidas de aseguramiento**, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquellos que deben ser expulsados.”* En el mismo sentido, su artículo 128 disponía lo siguiente: *“son de orden público, para todos los efectos legales, la expulsión de los extranjeros y las medidas que dicte la Secretaría de Gobernación **para el aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias** o en lugares habilitados para ello, cuando tengan por objeto su expulsión del país.”*

<sup>174</sup> **Artículo 3 de la Ley de Migración.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por:  
(...)

XXIV. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

395. Ahora bien, el artículo 99 de la Ley de Migración señala que:

Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional. La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

396. De lo anterior puede observarse que la medida consistente en el aseguramiento de las personas migrantes en los términos en que se encontraba regulada en la Ley General de Población es coincidente con la de presentación, contemplada actualmente en la Ley de Migración. Esta conclusión se robustece con el hecho de que en la iniciativa con proyecto de decreto que concluyó con la expedición de la Ley de Migración se definía al aseguramiento como *“la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria regular”*<sup>175</sup>. Esta definición coincide de manera exacta con la definición de la medida de presentación contemplada en el artículo 3, fracción XXIV de la Ley de Migración<sup>176</sup>.

<sup>175</sup> Véase el artículo 3, fracción III de la *“Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, de la Ley Aduanera, de la Ley Federal de Derechos, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Turismo y de la Ley de Comercio Exterior”*, consultable en el siguiente vínculo: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=3vFL7VPngfU5ARx3YZNTY6NoIBbydkBmV3tB+3ng/NnfKEvoLw0c+pl/IWR5ky8e+LHx3lnE/z/SeVSG4WR/hg==>

<sup>176</sup> El cambio del término aseguramiento por el de presentación ocurrió durante el proceso legislativo, sin que se hicieran explícitas las razones. Sin embargo, en este sentido es esclarecedora la participación del Senador Pablo Gómez Álvarez, quien en la discusión en la Cámara de origen señaló que *“(...) luego hay cosas que también están mal como eso del aseguramiento, se aseguran los bienes materiales, las personas no se aseguran, el aseguramiento de una persona, en realidad está detenida, y lo mandan a un puesto de migración y en realidad está confinado, pero bueno, esas cosas yo insisto en que son menores en última instancia (...)”*. Documento consultable en el vínculo: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx>

397. En este sentido, la facultad de la presentación de las personas migrantes ya fue analizada en el apartado anterior, en virtud de lo cual le son aplicables todas las consideraciones contenidas en esa parte del estudio de esta acción de inconstitucionalidad, especialmente lo relativo a que esa facultad no puede ser ejercida por la Guardia Nacional de manera autónoma, sino solo en auxilio del INM, en la medida necesaria para el mantenimiento del orden público. Bajo esas consideraciones, debe reconocerse la validez de la porción *“apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración”*. Así las cosas, esa porción no será materia de análisis en el presente apartado.

398. El estudio se enfocará en la porción: *“a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren”*.

**a) ¿Las facultades otorgadas implican una restricción indebida a la libertad de circulación por ser exclusivas del INM?**

399. Al analizar la figura del alojamiento de las personas migrantes en estaciones migratorias, en apartados precedentes, se dijo que sus fines son dos: la regularización de la estancia de las personas alojadas o la asistencia para el retorno<sup>177</sup>.

[x?q=3vFL7VPngfU5ARx3YZNTY6NoIBbydkBmV3tB+3ng/NnfKEvoLw0c+pl/IWR5ky8ezeTfsuiMZWLMXzeQil7TpQ==](https://www.derechos.org/nizkor/argentina/doc/2019/06/2019062001.html)

<sup>177</sup> **Artículo 99.** Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

400. Si los fines de esta medida son los señalados, no es posible afirmar que al interior de las estaciones migratorias exista un riesgo para la seguridad pública, que justifique la presencia de la Guardia Nacional en su interior. Esto pues las personas que aguardan al interior de las estaciones a que se determine su situación migratoria no constituyen un peligro para la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, o para el orden público y la paz social.
401. Si bien el Estado mexicano tiene un interés en la permanencia de la persona migrante al interior de estas estaciones, en tanto se sustancia el procedimiento en el que se determine su situación migratoria, debe resaltarse que la situación migratoria irregular de una persona no es un delito. Además, como ya se dijo, la restricción a la libertad de circulación de las personas migrantes dentro de las estaciones migratorias no es una medida punitiva. Esto se confirma con lo dispuesto en la propia Ley de Migración, que señala que en ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características establecidas en esa Ley<sup>178</sup>.
402. No se pasa por alto que es necesario que al interior de las estaciones migratoria se mantenga la convivencia armónica entre las personas migrantes que se encuentran alojadas en ellas. Sin embargo, al no existir una relación entre este fin y las facultades constitucionalmente

---

La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

<sup>178</sup> **Artículo 106.** Para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes. No se alojará a un número de migrantes que supere la capacidad física de la estación migratoria asignada. En ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características, ni preste los servicios descritos en el artículo siguiente.

encomendadas a la Guardia Nacional, resulta inconstitucional que la Ley de la Guardia Nacional le otorgue esa facultad.

403. Esta conclusión se robustece al observar el compromiso adquirido por el Estado mexicano, como miembro de las Naciones Unidas, en el marco del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en el sentido de velar por que todas las autoridades gubernamentales y las instancias privadas que se encargan de administrar los centros de detención de inmigrantes lo hagan de manera compatible con los derechos humanos y tengan formación sobre la no discriminación y la prevención de las detenciones arbitrarias **y la detención en el contexto de la migración internacional**, y rindan cuentas de las violaciones o abusos contra los derechos humanos<sup>179</sup>.
404. De lo anterior se desprende que en las autoridades encargadas del alojamiento de las personas migrantes en estaciones migratorias deben ser aquellas formadas especialmente en la atención del fenómeno migratorio. En este orden de ideas, la vigilancia por parte de la Guardia Nacional al interior de las estaciones migratorias resulta inconstitucional.
405. Por otro lado, no puede decirse lo mismo de la necesaria vigilancia al perimetral de las estaciones migratoria. El contexto de la migración en nuestro país genera que las personas migrantes se encuentren en una especial posición de vulnerabilidad. A manera de ejemplo, cabe mencionar que las bandas del crimen organizado se aprovechan de esta situación para cometer diversas formas de explotación en contra de estas personas.
406. Además, no puede desconocerse el hecho de que en el interior de estas estaciones se encuentran personas migrantes a las que se les ha

---

<sup>179</sup> Véase, objetivo 13 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Disponible en: <http://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

restringido su derecho a la circulación en virtud de su calidad migratoria irregular. Situación que en determinadas circunstancias puede generar las condiciones para que las personas ahí alojadas busquen abandonar la estación migratoria sin la autorización necesaria, situación esta que sí puede constituir un riesgo para el orden público.

407. En tales condiciones, la presencia de elementos de la Guardia Nacional en las inmediaciones de las estaciones migratorias puede encontrarse justificada para los fines de prevención del delito en contra de las personas migrantes, así como para el mantenimiento del orden público. Estas funciones sí corresponden a la Guardia Nacional en virtud de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional.
408. Sin embargo, no es necesario que la Guardia Nacional cuente con una habilitación expresa para estos fines, puesto que esta facultad se circunscribe dentro de sus facultades de prevención del delito ya analizadas, por lo que aun declarándose la invalidez de la porción impugnada, la Guardia Nacional sigue contando con las atribuciones necesarias para resguardar el exterior de las estaciones migratorias.
409. Como consecuencia de lo anterior, se declara la invalidez de la fracción XXXVI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional en su porción normativa *“a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren”*. Por lo tanto, esa norma deberá de leerse como sigue:

**Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes: (...)

**XXXVI.** Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración ~~y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren.~~

426. Por otro lado, **se reconoce la validez de las fracciones XXXIII y XXXV del mismo artículo.**

*Precedentes citados en este apartado:*

- *Amparo en revisión 1596/2014.*
- *Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.*

#### **VI.4. Estudio sobre la regularidad constitucional de diversos requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional.**

410. Los requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional consistentes en *no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia ni, para el caso de ingreso a la Guardia Nacional, haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública*, son inconstitucionales pues violan los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, así como los principios de reinserción social y de presunción de inocencia.

411. **Lo anterior al estimar esencialmente fundado el concepto de invalidez cuarto de la CNDH.**<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes:

[...]

IV. Tener reconocida capacidad y probidad; *no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso o haber sido observado por violaciones graves a los derechos humanos; **no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;***

Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

[...]

II. *No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, **no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;***

[...]

VII. **No haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública;**

412. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** Este Tribunal Pleno realizará diversos juicios de razonabilidad semejantes al realizado en la acción de inconstitucionalidad 56/2021<sup>181</sup>, respecto de cada una de las porciones impugnadas. Ello, pues se estima que tales porciones normativas, al hacer referencia a *no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia ni, para el caso de ingreso a la Guardia Nacional, haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública, no deben entenderse como categorías sospechosas*, por lo que no es necesario realizar un test de escrutinio estricto.

413. Por consiguiente, la realización de este juicio de razonabilidad obliga a que, en un **primer apartado**, se expongan las razones de los precedentes en los que este Tribunal Pleno ha resuelto que la exigencia de requisitos semejantes al de las porciones impugnadas para acceder a un cargo público viola el derecho de igualdad. Posteriormente, en **tres apartados subsecuentes**, se realizarán los diversos juicios de razonabilidad, de manera particular, atendiendo a las normas impugnadas que son las resaltadas en el siguiente cuadro:

| Ley de la Guardia Nacional |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo                   | Fracción normativa combatida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 14,<br>fracción IV         | “Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes:<br>[...]<br>IV. Tener reconocida capacidad y probidad; no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso o haber sido observado por violaciones graves a los derechos humanos; <u>no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia</u> ”; |

<sup>181</sup> Acción de inconstitucionalidad 56/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek.

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 25,<br>fracciones<br>II y VII | <p>“Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:<br/>[...]</p> <p>II. <u>No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;</u><br/>[...]</p> <p>VII. <u>No haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública”;</u></p> |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

414. Este Tribunal Pleno advierte en primer lugar, que algunos de los requisitos para ingresar a la Guardia Nacional y para ser Comandante en ésta, son idénticos.
415. En efecto, el **artículo 25** de la Ley establece los requisitos que, con independencia del puesto, se deben cumplir para poder ingresar a la Guardia Nacional. En su **fracción II**, de forma particular se prevé que para ser parte de ese cuerpo policiaco, ***no se debe haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, ni se debe estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia.***
416. El **artículo 14**, por su parte, al fijar los requisitos necesarios para ostentar el cargo de Comandante de la Guardia Nacional, señala también que ***es necesario no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia.***
417. En otras palabras, el legislador al desarrollar los requisitos especiales para ser Comandante (Artículo 14), reiteró parte de los requisitos genéricos de ingreso a la Guardia Nacional (Artículo 25).

418. Por esa razón, en el presente apartado y dada la misma literalidad de las normas en análisis, el estudio se realizará como a continuación se precisa:

1. En primer lugar, se abordará el **requisito genérico** de ingreso consistente en **no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito** (artículo 25, fracción II, primera parte).
2. Posteriormente, **se estudiará el requisito, tanto de ingreso como para ser Comandante, consistente en no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia** (artículo 14, fracción IV, última parte y artículo 25, fracción II, última parte).
3. Finalmente, se analizará **el requisito de ingreso de no haber sido dado de baja o no haber terminado de cualquier forma el servicio en alguna institución de seguridad pública** (artículo 25, fracción VII última parte).

#### **I. Precedentes de este Pleno aplicables a los temas de la impugnación**

419. En la **acción de inconstitucionalidad 73/2018**<sup>182</sup> este Pleno determinó que una porción normativa similar a la impugnada, pero contenida en el artículo 101, fracción VI de la Constitución local de Michoacán, que imponía para el aspirante a Fiscal General del Estado el requisito de **no encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad**, resultaba violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.2 de la Convención Americana sobre

<sup>182</sup> Acción de inconstitucionalidad 73/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, veintiocho de enero de dos mil veinte, pp. 15-22.

Derechos Humanos. Este criterio fue, a su vez, reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 106/2019**<sup>183</sup>.

420. Para llegar a dicha conclusión, este Pleno retomó lo fallado en la Contradicción de Tesis 448/2016<sup>184</sup>, en el sentido de que el requisito “*no estar sujeto a proceso penal*” —cuyo incumplimiento desencadena los procedimientos de separación del cargo de servidores públicos regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República— está en tensión con la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal.

421. En ese asunto se precisó que la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado, también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a proceso penal. La finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, lo cual busca evitar que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales. Así, se concluyó que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, **ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables**.

422. En la **acción de inconstitucionalidad 117/2020**<sup>185</sup> se resolvió que el requisito para ocupar un cargo público consistente en “*no haber recibido*

<sup>183</sup> Acción de inconstitucionalidad 106/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, diecinueve de abril de dos mil veintiuno, pp. 16-23.

<sup>184</sup> Contradicción de tesis 448/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, once de septiembre de dos mil dieciocho, pp. 32-34.

<sup>185</sup> Acción de inconstitucionalidad 117/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veinte de abril de dos mil veintiuno, párrafos 48-61.

*condena por delitos dolosos*", resulta contrario al derecho de igualdad. Y se estableció que es un requisito en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aun y cuando el delito no guarde relación con las funciones del cargo. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.

423. En la **acción de inconstitucionalidad 184/2020**<sup>186</sup> se analizó el requisito "*No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso*" para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Guanajuato. Bajo un análisis de escrutinio ordinario se concluyó que era sobreinclusivo y contrario al principio de igualdad y no discriminación, pues no resultaba idóneo ni mucho menos necesario para garantizar las características que se requieren para desempeñar el cargo público. Esto porque era una limitación genérica que excluía injustificadamente de la posibilidad de acceder al cargo a toda persona que hubiese sido condenada por la comisión de un delito doloso, sin importar la duración de la pena, cuándo fue cometida, el origen de la sanción o incluso si ésta ya fue cumplida.

424. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 263/2020**<sup>187</sup>, también bajo un escrutinio ordinario, se declaró la invalidez del requisito de "*no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso*" para ser persona comisionada del organismo local de búsqueda del Estado de Nayarit. Ello, en virtud de que el requisito era en extremo general y comprendía cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, sin importar si guardaba o no relación con la función encomendada. Este

<sup>186</sup> Acción de inconstitucionalidad 184/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 101-106.

<sup>187</sup> Acción de inconstitucionalidad 263/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 39-48.

Pleno consideró que el legislador introdujo una diferenciación injustificada, que excluía a las personas condenadas de la posibilidad de acceder a la titularidad de la comisión de búsqueda local, pese a cumplir con el resto de los requisitos. Finalmente, se dijo que esto implicaba introducir una exigencia de orden moral, ya que se le exigía al aspirante no haber incurrido anteriormente en una conducta jurídicamente reprochable para poder aspirar a la obtención del cargo, sin justificación objetiva en función del desempeño de esa labor.

425. Similares consideraciones se establecieron en la **acción de inconstitucionalidad 192/2020**<sup>188</sup>.

426. En las **acciones de inconstitucionalidad 118/2020**<sup>189</sup> y **182/2020**<sup>190</sup> se estableció que el **escrutinio ordinario** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguna categoría sospechosa de las establecidas en el artículo 1° constitucional<sup>191</sup>.

427. De forma particular, se indicó que la jurisprudencia de la Primera Sala<sup>192</sup> refleja que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable,

<sup>188</sup> Acción de inconstitucionalidad 192/2020, Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, pp. 43-46.

<sup>189</sup> Acción de inconstitucionalidad 118/2020, Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veinte de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 34-46.

<sup>190</sup> Acción de inconstitucionalidad 182/2020, Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, párrafos 44-45.

<sup>191</sup> El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse solamente con el de “contrario a ley” en un sentido únicamente formal, “sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad”. Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

<sup>192</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro de IUS 169877, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS**

deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis.

428. Así, existen dos niveles de escrutinio:

- 1) **Escrutinio estricto**<sup>193</sup>: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1º, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>194</sup> o **(ii)**

**CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**".

<sup>193</sup> Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorías sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: **(i)** perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); **(ii)** realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y **(iii)** constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

<sup>194</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS 174247, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es "**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**". Ver también las tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.), registro de IUS 2003250, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es "**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO**", y 1a. XCIX/2013 (10a.), registro de IUS 2010315, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 961, cuyo rubro es "**IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO**".

Esta Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.), registro de IUS 2010268, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645, cuyo rubro es "**CATEGORÍAS**".

implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano<sup>195</sup>.

2) **Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados<sup>196</sup>. En estos casos, el test de

**SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**".

<sup>195</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro de IUS 161222, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es "**PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO Estricto**". Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –*contrario sensu*– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]".

En el mismo sentido, tesis aislada P. VII/2011, registro de IUS 161364, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es "**CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO**". Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida "tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]".

En adición a las tesis antes citadas, ver los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS 163766, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es "**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO**"; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS 163768, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es "**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS**"; y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS 163767, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es "**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES**".

<sup>196</sup> El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad". Corte

proporcionalidad<sup>197</sup> se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad<sup>198</sup>. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los “*mejores medios imaginables*”<sup>199</sup>.

---

IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

<sup>197</sup> Tesis: 1a. VII/2017 (10a.) . Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época . 2013487. Primera Sala. Libro 38, Enero de 2017, Tomo I . Página. 380. Tesis Aislada (Constitucional). **“DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.”**

<sup>198</sup> Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS 161302, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es **“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”**.

<sup>199</sup> Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): “*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground,—some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification,—and is not a mere arbitrary selection*” (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa

429. Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación<sup>200</sup>. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad<sup>201</sup>.

430. Así, **para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse** que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

431. **Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario** establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones

---

en algún motivo razonable, -alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación- y que no sea una mera selección arbitraria.)

<sup>200</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro de IUS 161310, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es “**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN**”.

<sup>201</sup> Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS 2007923, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es “**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD**”.

legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*<sup>202</sup>.

432. Este análisis supone: **i)** que se determine si existe una distinción; **ii)** que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario, y **iii)** que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.

433. Para finalizar con el desarrollo de la doctrina jurisprudencial es importante advertir que la prohibición de discriminación no sólo está dirigida a los poderes públicos sino también a los particulares, aunque con ciertos matices<sup>203</sup>.

434. También vale la pena recordar que en **la acción de inconstitucionalidad 108/2020**<sup>204</sup>, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de las fracciones V y VI del artículo 70 bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán que, para ser Autoridad Auxiliar del ayuntamiento, **exigían no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves** y no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para cargos públicos.

435. El Tribunal Pleno consideró en ese expediente que el requisito de “**no haber sido sentenciado**” no permitía establecer con claridad si se refería a una sentencia definitiva, es decir, a aquella en la que no estuviera pendiente la resolución de algún medio de impugnación. Ello porque,

<sup>202</sup> Acción de inconstitucionalidad 61/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, cuatro de abril de dos mil diecisiete, véase pp. 26-29.

<sup>203</sup> Tesis aislada 1a. XX/2013 (10a.), registro de IUS 2002504, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, tomo 1, página 627, cuyo rubro es “**DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN. GOZAN DE EFICACIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES**”.

<sup>204</sup> Acción de inconstitucionalidad 108/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, diecinueve de abril de dos mil veintiuno, párrafos 49-61.

medularmente, trastocaba el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento y se configuraba como un impedimento a ocupar el cargo público de mérito.

436. En la misma línea argumentativa, al resolver **la acción de inconstitucionalidad 115/2020**<sup>205</sup>, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que el artículo 16 Bis, fracción III, incisos c) y e) de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal del Estado de Puebla, así como el artículo 42 Bis, fracción III, incisos c) y e) de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla, resultaban inconstitucionales al vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación, así como, uno de ellos, el principio de reinserción social.
437. En ese asunto, el Tribunal Constitucional estableció que la inconstitucionalidad de las normas reclamadas descansaba en el hecho de que las mismas excluían de manera injustificada de la posibilidad de acreditar como testigos sociales en las contrataciones públicas que se realizan en esa entidad federativa, **a las personas que han sido sentenciadas con pena privativa de libertad.**
438. Así, a través de un juicio de razonabilidad, el Pleno resolvió que la formulación de las normas impugnadas resultaba demasiado general pues podía comprender a cualquier persona condenada por cualquier delito que hubiese ameritado una pena privativa de libertad, sin importar el tipo de delito cometido, su gravedad, su naturaleza dolosa o culposa, la duración de la pena impuesta o cualquier otro factor relacionado que permitiera evaluar objetivamente si una distinción así es razonable y está justificada en atención a la función que se va a desempeñar. También se

---

<sup>205</sup> Acción de inconstitucionalidad 115/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, veintidós de enero de dos mil veinte, párrafos. Véase especialmente párrafos 97-107 y 118-132.

consideró que las normas eran abiertamente desproporcionales pues, dada su construcción, impedían valorar si sus propios supuestos tenían una relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir como “*testigo social*”.

439. Así las cosas, en las sentencias de esas acciones se explicitaron las etapas del test de escrutinio ordinario o de razonabilidad para analizar las porciones normativas que se impugnaron y se consideró que las porciones analizadas no pasaban la grada de instrumentalidad de la medida, pues los requisitos que contenían eran sobreinclusivos y no estaban relacionados con las funciones de los cargos. En esos casos también se concluyó que las porciones controvertidas violaban el derecho de igualdad.

440. Con ese contexto, procederemos ahora al estudio particular de las normas impugnadas.

## **II. Test de razonabilidad del requisito para ingresar a la Guardia Nacional consistente en no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito (artículo 25, fracción II, primera parte)**

### **a) La porción normativa sí hace una distinción.**

441. En primer lugar, debe verificarse si existe una distinción normativa, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.

442. Esta Suprema Corte considera que la **porción normativa en estudio sí hace una distinción** entre las personas que han sido condenadas por sentencia definitiva “*por delito*” (cualquier delito en cualquier modalidad) y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo, en relación con la posibilidad de ingresar a las filas de la Guardia Nacional.

443. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado la existencia de la distinción entre grupos similares, y tomando en cuenta que, como fue señalado anteriormente, tal distinción no parte de una categoría sospechosa es procedente analizarla por medio de un escrutinio ordinario. Por tanto, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

**b) Finalidad constitucionalmente válida.**

444. Los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos<sup>206</sup>.

445. Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada o bien a la interpretación de las propias normas combatidas<sup>207</sup>.

446. Atendiendo al proceso legislativo, obtenemos que la existencia de la Ley de la Guardia Nacional tiene como presupuesto la reforma Constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve a los artículos 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76, 79 y 89 de la Constitución General.

447. Al respecto, de la consulta del *“Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los*

---

<sup>206</sup> Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, pp. 46-47.

<sup>207</sup> *Loc. cit.*

*Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*<sup>208</sup>, se advierte que la Comisión Dictaminadora expuso:

[...] se establece que los elementos que integrarán la Guardia Nacional emanarán de las policías Militares y Navales, y de la Policía Federal, **además de civiles**, los cuales tendrán para el ejercicio de sus funciones la formación, educación, capacitación y el desempeño con base en una doctrina policial fundada en la disciplina y respeto a los derechos humanos. La base de la guardia nacional sería la policía militar, la policía naval y la policía federal y van a tener una formación y una capacitación adicional, van a ser homologados en términos de adiestramiento, disciplina y jerarquía, y el carácter será civil. La estructura militar le va a permitir dotar a la Guardia Nacional de disciplina, columna vertebral de las instituciones y lejano de lo que poseen las instituciones policiales actuales.

[...]

De esa manera será el instrumento que permitirá nutrir a las fuerzas de seguridad pública, primero, de personal adaptado a la función policial y seguridad, de personal civil formado e instruido con valores y disciplina, con los conocimientos orientados a la seguridad y protección de los ciudadanos. Por otro lado, **el reclutamiento del personal civil para la integración final de la Guardia Nacional, representará una opción segura de empleo, en la que obtendrán diversos beneficios y prestaciones que contribuirán a dar certidumbre a su proyecto de vida personal y familiar.**

448. Por otro lado, en la exposición de motivos de la *“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional”*, suscrita por Senadores de diversos grupos parlamentarios, se expresó lo siguiente<sup>209</sup>:

[...] En ese sentido, las disposiciones previstas en el ordenamiento que se propone atienden al espíritu de esas asignaciones fundacionales y el horizonte de profesionalización para quienes sean

<sup>208</sup> Páginas 22 y 23.

<sup>209</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional que suscriben Senadoras y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, en la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, p. 6 y ss. Publicada en la Gaceta del Senado de la República correspondiente al veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.

sujetos de ellas, así como a la **aspiración de concretar procesos de reclutamiento, ingreso**, formación, capacitación, desarrollo, promoción y retiro óptimos para las personas que, como el aspiración de largo aliento, sin formar parte de algún instituto armado decidan ingresar y servir a la República en la Guardia Nacional.

El presente proyecto de Ley dispone que **los elementos que se integren a la Guardia Nacional recibirán formación y adiestramiento necesarios**, de acuerdo con planes y programas que la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana habrá de formalizar para el cumplimiento de las funciones de la Guardia Nacional. Además de dicha capacitación teórica y práctica, habrá una formación académica y práctica en uso de la fuerza, procedimientos policiales, funciones de primer respondiente, proximidad social, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y otros **conocimientos necesarios para el buen desempeño de los elementos**.

Por otra parte, debe considerarse que la Guardia Nacional, sin demérito de ser una institución policial de carácter civil, tendrá una formación homologada en determinadas materias -las que sean conducentes a sus funciones- a la que se brinda a los integrantes de la Fuerza Armada permanente, de forma semejante a lo que sucede en las corporaciones policiales con espectro nacional de actuación, que existen en otros países, como la Gendarmería Nacional francesa, la Guardia Civil española, los Carabineros de Chile o la Policía Nacional de Colombia. **Lo anterior obedece exclusivamente a la finalidad de que el régimen de formación, disciplina y capacitación permanente permita a la Guardia Nacional conformarse y ser una policía civil de élite, que además goce, en lo inmediato y hacia el futuro, de la confianza ciudadana a través de los resultados que en la materia obtenga para el beneficio social de nuestro país.**

449. A su vez, de la consulta del *“Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional”*<sup>210</sup> es posible observar que, tanto en la iniciativa original de Ley presentada por el Ejecutivo Federal, como en las diversas Propuesta de los Grupos Parlamentarios y Contrapropuesta (Grupos Parlamentarios y Gobierno Federal), el requisito para ingresar a la

<sup>210</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, del Senado de la República, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, pág. 63.

Guardia Nacional consistente en “*no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito*” se mantuvo inalterado.

450. Finalmente, de la lectura del “*Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley de la Guardia Nacional*”<sup>211</sup> se desprende lo siguiente:

“[...]”

En atención al mandato constitucional, el decreto contenido en la minuta incluye procesos de reclutamiento, ingreso, formación, capacitación, desarrollo, promoción y retiro para las personas que sin formar parte de algún instituto armado decidan ingresar y servir a la República en la Guardia Nacional; adicionalmente, se mandata que los elementos de la Guardia Nacional recibirán formación y adiestramiento conforme a los planes y programas que diseñe la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, con perspectiva civil y policial.

Esto se desarrolla en el capítulo 1 del Título Tercero, que establece las normas de ingreso y permanencia, de entre las que destaca la constitución de tres ejes de formación para la capacitación y profesionalización: policial, académico y axiológico. Esto se efectuará en instituciones policiales federales certificadas e instituciones privadas o públicas, incluidas las de educación militar y naval, nacionales, o extranjeras.

Asimismo, se armonizan y hacen compatibles con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los procesos de evaluación de control de confianza, y de los programas de formación, capacitación y profesionalización, tema que también es abordado en el dictamen relativo a las modificaciones específicas a dicha ley. Por lo anterior, se puede concluir que la minuta en estudio es plenamente compatible con nuestro régimen constitucional.”

451. Con lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que, si bien del proceso legislativo de la Ley de la Guardia Nacional no se advierte una discusión

---

<sup>211</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, de la Cámara de Diputados, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley de la Guardia Nacional. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, p. 14.

particularmente enfocada en los requisitos de ingreso a la Guardia Nacional, ni un desarrollo exhaustivo de su necesidad y/o justificación, sí es posible concluir que tales requisitos pretenden medularmente:

- Consolidar a la Guardia Nacional como un cuerpo de policía civil de élite que goce, en lo inmediato y hacia el futuro, de la confianza de la ciudadanía a través de los resultados que obtenga.
- Que los elementos que integren la Guardia Nacional emanen de las policías Militares, Navales y de la Policía Federal, **así como de la población civil**.
- Que el reclutamiento del personal civil para la integración de la Guardia Nacional, represente una opción segura de empleo en la que se obtengan diversos beneficios y prestaciones que contribuyan a dar certidumbre al proyecto de vida personal y familiar de sus miembros.

452. Así pues, resulta evidente que son finalidades constitucionalmente válidas que la Guardia Nacional esté integrada con los mejores perfiles posibles para garantizar al máximo grado posible la seguridad de los gobernados y los bienes jurídicos de gran valor que dicha función implica.

### **c) Instrumentalidad de la medida**

453. El requisito para las personas de no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito para poder ingresar a la Guardia Nacional no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de garantizar al máximo grado posible la seguridad de los gobernados. No existe base objetiva para determinar que una persona que jamás haya sido condenada en sentencia definitiva por la comisión de cualquier delito en cualquier modalidad, incluyendo, por

ejemplo, sus calificativas, agravantes, atenuantes y excluyentes; ejercerá sus funciones en la Guardia Nacional con rectitud, probidad, honorabilidad y apego a los principios institucionales del cuerpo referido.

454. El legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir que se demuestre que la persona no haya sido sentenciada por alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien ingrese a la Guardia Nacional.

455. Esta Suprema Corte ha analizado un requisito similar al que se impugna en otros casos. A saber, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,<sup>212</sup> 85/2018,<sup>213</sup> 86/2018,<sup>214</sup> 50/2019,<sup>215</sup> 108/2020,<sup>216</sup> 117/2020<sup>217</sup> y 118/2020,<sup>218</sup> se concluyó que la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resultaba inconstitucional.

<sup>212</sup> Acción de inconstitucionalidad 107/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, veintitrés de enero de dos mil veinte, pp. 34-37.

<sup>213</sup> Acción de inconstitucionalidad 85/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: ministro Javier Laynez Potisek, veintisiete de enero de dos mil veinte, párrafos 55-72.

<sup>214</sup> Acción de inconstitucionalidad 86/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández, veintisiete de enero de dos mil veinte, párrafos 49-56.

<sup>215</sup> Acción de inconstitucionalidad 50/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, veintisiete de enero de dos mil veinte, pp. 19-22.

<sup>216</sup> Acción de inconstitucionalidad 108/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, diecinueve de abril de dos mil veintiuno, párrafos 49-61.

<sup>217</sup> Acción de inconstitucionalidad 117/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veinte de abril de dos mil veintiuno, párrafos 48-61.

<sup>218</sup> Acción de inconstitucionalidad 118/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veinte de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 41-71.

456. Además, este Tribunal Pleno llegó a una conclusión similar en la acción de inconstitucionalidad 184/2020<sup>219</sup>. En ese precedente se expuso que el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso, no resultaba idóneo ni muchos menos necesario para garantizar las características requeridas para acceder al cargo de titular de la comisión de búsqueda de personas desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

457. En este caso, la medida resulta sobre inclusiva y **no guarda estrecha relación con los puestos cuyo acceso limita (todos los de la Guardia Nacional)**, pues no se justifica por qué la restricción de acceso a los mismos (sin distinguir) resulta conveniente para asegurar perfiles adecuados para las funciones que la ley asigna.

458. Conforme a la Ley que la crea, la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana<sup>220</sup>.

459. Esta institución tiene por objeto<sup>221</sup> la salvaguarda de la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, salvaguardar los bienes

<sup>219</sup> Acción de inconstitucionalidad 184/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 88-96.

<sup>220</sup> Ley de la Guardia Nacional.

Artículo 4. La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.

<sup>221</sup> Ley de la Guardia Nacional.

Artículo 6. Son fines de la Guardia Nacional:

I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;  
 II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;  
 III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y  
 IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

y recursos de la Nación y llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios.

460. En la ley respectiva, se establece que la Guardia Nacional tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones y obligaciones<sup>222</sup>:

- Prevenir la comisión de delitos.
- Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio.
- Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo.
- Generar inteligencia.
- Recibir las denuncias sobre hechos posiblemente constitutivos de delito.
- Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito.

461. Para lo anterior, la Guardia Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se integra esencialmente por 1) una Comandancia, 2) una Jefatura General de Coordinación Policía, 3) Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales, 4) Unidades, 5) Jefaturas de Coordinación Policial, 6) Coordinación de Administración y Finanzas y 7) Servicios Técnicos y Administrativos.

462. Entonces, para ingresar a la Guardia Nacional, **sin importar la categoría pretendida ni el puesto al que se aspire**, es necesario, en términos del precepto estudiado, *no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito*.

463. Sin embargo, la redacción de la hipótesis de la fracción normativa reclamada es sobreinclusiva, pues:<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Artículo 9.

<sup>223</sup> Acción de inconstitucionalidad 118/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veinte de mayo de dos mil veintiuno, párrafo 59.

- No distingue entre delitos dolosos o culposos.
- No distingue entre delitos graves o no graves.
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien jurídico tutelado no tenga conexión con el cargo a desempeñar.

464. La formulación de la porción normativa en estudio resulta excesivamente general, pues alcanza a comprender a cualquier persona condenada por cualquier delito, sin distinguir respecto de aquellos delitos que podrían efectivamente incidir en el correcto ejercicio de la función encomendada o incluso aquellos cometidos culposamente o cuya sanción no sea la pena de prisión. En efecto, con la formulación de la norma existe una imposibilidad jurídica para distinguir entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, delitos graves o no graves y sin un marco temporal (sanciones ya cumplidas, vigentes o cercanas a cumplirse).

465. De esa forma, el efecto de la norma impugnada es que la persona que fue “condenada por sentencia definitiva por delito”, se insiste, por cualquier delito, sea objeto de dos sanciones:

1. Por una parte, la sanción impuesta con motivo del propio proceso penal por la comisión del delito.
2. Por otra, el reproche social posterior a la compurgación de la pena, el cual tendrá como consecuencia la imposibilidad de

ejercer algunos derechos una vez que la persona, de haberse tratado de pena de prisión, se haya reintegrado a la sociedad.

466. Lo anterior, a juicio de este Alto Tribunal, no tiene razón de ser pues estriba, precisamente, en la concepción estigmatizante de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y específicamente en el ejercicio de un oficio o profesión.

467. Por todo ello, resulta evidente que la fórmula normativa aplicada por el Congreso de la Unión no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues implica que, para efectos de acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de dicha labor.

468. En ese contexto, puede afirmarse que la formulación de la norma cuestionada resulta en extremo general, **ya que comprende a cualquier persona condenada en sentencia definitiva por cualquier delito sin importar su tipo, gravedad, naturaleza culposa o dolosa, duración de la pena o cualquier otro factor relacionado que permita evaluar si dicha fórmula está justificada en atención a la función que se va a desempeñar**, aun cuando la condena no tuviera pena de prisión.

469. Máxime si se considera que tampoco distingue para qué puesto se exige ese requisito, sino que es genérico: basta con no cumplirlo para no poder trabajar en la Guardia Nacional con independencia del área o nivel jerárquico que se aspire a desempeñar.

470. Debe recordarse también que la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana cuyos fines son:

- I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;
- II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
- III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y
- IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios.

471. En ese contexto podría pensarse, en principio, que es válido que la norma impugnada al desarrollar ese requisito de ingreso para la integridad de sus miembros pretenda que sus integrantes cumplan con un perfil que asegure el cabal cumplimiento de los fines referidos.

472. Sin embargo, la norma impugnada parece partir de la premisa que una persona que en algún momento de su vida fue sentenciada por la comisión de algún delito, no es ni será nunca honesta, honorable, responsable o digna de desempeñar una función como la que realizan los miembros de la Guardia Nacional. Situación que además, tiende a una cuestión *estigmatizante* que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquir.

473. Lo anterior, se agrava desde la perspectiva de que las normas impugnadas, parecen contener el mensaje dominante de que cualquier condena penal *inhabilita de por vida* a las personas para desempeñar cualquier función, incluso aquellas afectas al propio ejercicio de la

ciudadanía, como lo es la participación en la vida laboral, traducida en funciones altamente propositivas como la participación en el referido cuerpo de seguridad.

474. Como la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido en las Tesis **1a./J. 21/2014**<sup>224</sup> y **1a./J. 19/2014**<sup>225</sup>, la dignidad humana protegida por el artículo 1º constitucional es la condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que, el derecho penal, únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad). Así, destaca el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, lo que fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos y no de personalidades.
475. Así, el abandono del término “delincuente” exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un “derecho penal de autor”, el cual permitía la estigmatización de quien hubiese cometido un delito. Esta conclusión se enlaza, además, con la prohibición de penas inusitadas contenida en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, la cual reafirma la prohibición de cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad.

<sup>224</sup> “**DERECHO PENAL DEL ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA** (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1º, 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO Y 22, PRIMER PÁRRAFO)”. Tesis 1a./J. 21/2014 (10a), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, pág. 354. Registro digital: 2005918.

<sup>225</sup> “**DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS, CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS**”. Tesis 1a./J. 19/2014 (10a), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, tomo I, pág. 374. Registro digital: 2005883.

476. De esa forma, por las razones expresadas en el caso, se considera que la forma en que está construida la porción normativa combatida produce un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los empleos públicos generados con motivo de la creación de la Guardia Nacional, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente por cualquier delito. Sin que esto permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

477. Por consiguiente, no se advierte que la porción normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.

478. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente **fundado**, y este Tribunal Pleno determina que el **artículo 25, fracción II de la Ley de la Guardia Nacional, en la porción normativa “no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”** (requisito genérico para entrar a cualquier cargo de esa guardia), es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se declara la invalidez de esa porción normativa.

**II. Test de razonabilidad del requisito genérico de ingreso a la Guardia Nacional y para ser Comandante consistente en no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia (para comandante**

**artículo 14, fracción IV, última parte y genérico artículo 25, fracción II, última parte)**

479. La Comisión actora considera que este requisito atenta contra el derecho a la igualdad, a la no discriminación y contra el principio de presunción de inocencia pues incumbe la conducta de personas que no han sido declaradas penalmente responsables por ningún Juez, por lo que su falta de probidad o de buena reputación no ha sido probada.
480. Afirma también que el requisito en estudio establece una presunción de culpabilidad y surte efectos discriminatorios al limitar el acceso al cargo público en cuestión (cualquiera dentro de la Guardia Nacional).
481. Los argumentos de la Comisión actora resultan **fundados**. Las porciones normativas en estudio son inconstitucionales al resultar contrarias al principio de presunción de inocencia y a los derechos de igualdad y no discriminación, lo que se demostrará con el test de razonabilidad que enseguida se realiza.

**a) Las porciones normativas sí hacen una distinción**

482. Esta Suprema Corte considera que las **porciones normativas sí hacen una distinción** entre las personas que están sujetas o han sido vinculadas a un proceso penal, o que cuentan con una orden de aprehensión, presentación o comparecencia, y aquellas que no se encuentran en esas situaciones, en relación con la posibilidad de ingresar a las filas de la Guardia Nacional o de ostentar el cargo de Comandante. Debe precisarse que el requisito no se traduce, tampoco en este caso, en una categoría sospechosa pues no se relaciona con las características o atributos de las personas que han sido históricamente excluidas o marginadas.

**b) Finalidad constitucionalmente válida**

483. El requisito en estudio, toda vez que se trata también de uno relativo al ingreso a la Guardia Nacional o de la posibilidad de ser Comandante, sigue la misma lógica que el del apartado anterior.

484. Este Tribunal Pleno considera que la característica ordenada por la norma, ya sea en su vertiente de exigencia para ostentar el puesto de Comandante o como requisito de ingreso genérico a la Guardia Nacional, también, se encuentra encaminado a hacer de dicha institución un cuerpo de seguridad civil cuyos miembros gocen de los mejores perfiles posibles para garantizar al máximo grado posible la seguridad para los gobernados y los bienes jurídicos de gran valor que dicha función implica.

**c) Instrumentalidad de la medida**

485. El requisito para las personas de no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia para poder ingresar a la Guardia Nacional o para ejercer el puesto de Comandante, no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de garantizar al máximo grado posible la seguridad de los gobernados. No existe base objetiva para determinar que una persona que no se encuentre vinculada a un proceso penal, no ejercerá sus funciones en la Guardia Nacional con rectitud, probidad, honorabilidad y apego a los principios institucionales del cuerpo referido o, por el contrario, que una persona que sí esté en ese supuesto, sí lo hará.

486. El legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir que se demuestre que la persona no está **sujeta** a proceso penal,

no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien ingrese a la Guardia Nacional.

487. Debemos recordar que, en este punto, con el fin de determinar si el requisito impuesto en la norma impugnada tiene relación directa, clara e indefectible con el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido, es necesario **analizar la naturaleza de los puestos en estudio**. Lo que se realizó en el apartado anterior pues en ambos casos se trata genéricamente de *requisitos para ingresar a la Guardia Nacional*.

488. No obstante, lo anterior, es importante considerar que el requisito que nos ocupa también se exige para ocupar el cargo de Comandante de la Guardia Nacional. Si bien del proceso legislativo de la norma no se desprende alguna razón particular para exigir de dicho cargo este requisito en particular, resulta ilustrativo señalar enunciativamente las funciones que la Ley de la Guardia Nacional asigna al puesto referido<sup>226</sup>:

---

<sup>226</sup> Artículo 15. Corresponderá al Comandante las atribuciones siguientes:

- I. Ejercer el mando operativo de la Guardia Nacional;
- II. Coordinar, administrar y capacitar a la Guardia Nacional;
- III. Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de protección de derechos humanos;
- IV. Administrar, con el acuerdo del Secretario, los recursos que en su caso se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional;
- V. Coordinar la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras que establezca la Secretaría;
- VI. Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos que no estén reservados al Secretario, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Guardia Nacional;
- VII. Proponer al Secretario los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento;
- VIII. Proponer al Secretario los nombramientos y remociones de los Coordinadores Territoriales y Estatales;
- IX. Nombrar a los Coordinadores de Unidad de la Guardia Nacional;
- X. Ordenar operaciones encubiertas y de usuarios simulados para desarrollar operaciones de inteligencia para la prevención de los delitos;
- XI. Ser el enlace institucional con organismos policiales, nacionales y extranjeros que se relacionen con el ámbito de sus atribuciones;
- XII. Informar al Secretario sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional; XIII. Realizar la coordinación con autoridades federales, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de su competencia;

- Ejercer el mando operativo de la Guardia Nacional.
- Coordinar, administrar y capacitar a la Guardia Nacional.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección de derechos humanos.
- Ser el enlace institucional con organismos policiales, nacionales y extranjeros que se relacionen con el ámbito de sus atribuciones.

489. De la interpretación conjunta de las funciones del Comandante, en relación con la integridad de los requisitos exigidos para ostentar el puesto<sup>227</sup>, se obtiene que el cargo en cuestión constituye la máxima autoridad dentro de la estructura jerárquica de la propia Guardia Nacional, por lo que, en principio, pareciera razonable que se exijan requisitos que presuntamente impliquen un alto grado de probidad, sin embargo, esto no puede llegar al extremo de adelantar o materializar sanciones que todavía no han sido declaradas judicialmente y que incluso quizás nunca lo sean, como se verá a continuación.

---

XIV. Llevar a cabo, previo acuerdo del Secretario, las acciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países, conforme a lo establecido en tratados, convenios y acuerdos internacionales;

XV. Coadyuvar con el Secretario en la elaboración del informe anual de actividades de la Guardia Nacional, y

XVI. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones normativas.

<sup>227</sup> “Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener, cuando menos, cincuenta años cumplidos el día de la designación;

III. Contar con título de licenciatura debidamente registrado;

IV. Tener reconocida capacidad y probidad; no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso o haber sido observado por violaciones graves a los derechos humanos; no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;

V. Comprobar una experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad;

VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y

VII. En su caso, el requisito establecido en la fracción IX del artículo 25 de esta Ley”.

490. Para evidenciar lo anterior es necesario, en primer lugar, traer a colación la jurisprudencia de este Tribunal Pleno sobre el principio de presunción de inocencia.
491. En la **acción de inconstitucionalidad 73/2018**<sup>228</sup> este Pleno determinó que una porción normativa similar a la impugnada, pero contenida en el artículo 101, fracción VI de la Constitución local de Michoacán, que imponía para el aspirante a Fiscal General del Estado el requisito de **no encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad**, resultaba violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 106/2019**<sup>229</sup>.
492. Para llegar a dicha conclusión, este Pleno retomó lo fallado en la Contradicción de Tesis 448/2016<sup>230</sup>, en el sentido de que el requisito “*no estar sujeto a proceso penal*” —cuyo incumplimiento desencadena los procedimientos de separación del cargo de servidores públicos regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República— está en tensión con la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal.
493. En dicho asunto se precisó que la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado, también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a proceso

---

<sup>228</sup> Acción de inconstitucionalidad 73/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, veintiocho de enero de dos mil veinte, pp. 15-22.

<sup>229</sup> Acción de inconstitucionalidad 106/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, diecinueve de abril de dos mil veintiuno, pp. 16-23.

<sup>230</sup> Contradicción de tesis 448/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, once de septiembre de dos mil dieciocho, pp. 32-34.

penal. La finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, lo cual busca evitar que a través de estas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales. Así, se concluyó que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, **ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables.**

494. De acuerdo con los precedentes citados, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable. Aunado a ello se señaló que este principio, como regla de tratamiento del imputado, cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto la condición de *no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal*, pues lo que hace el legislador al incorporar este requisito es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

495. Así, es opinión de este Tribunal Pleno que la sujeción a un proceso penal no puede representar un obstáculo para aspirar a desempeñar un cargo público, ya que el hecho de que aún no se encuentre resuelto el caso genera el derecho a que se presuma la inocencia del afectado (mientras no exista una resolución definitiva que lo declare responsable). Presunción

que también tiene “*efectos de irradiación*”, porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a este tipo de procedimiento, evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre el declarado responsable de la comisión de un delito y quien apenas enfrenta un proceso y se encuentra en espera de una decisión firme.

496. Entonces, **el requisito para las personas** de no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia **para poder ingresar a la Guardia Nacional o para ejercer el puesto de Comandante**, no tiene una relación de instrumentalidad con el fin que pretende salvaguardar ya que lo que en realidad provoca, es que se adelante, en perjuicio de la persona de que se trate, una sanción que no se sabe si efectivamente existirá. Por esta razón, tampoco puede operar como una garantía que prefiriendo a aquellos que no estén sujetos a proceso penal, busque garantizar el cumplimiento de las funciones con probidad y honradez pues esto, se insiste, parte de un mero prejuicio que consiste en equiparar la mera sujeción a proceso, con la declaración de culpabilidad realizada en juicio.

497. En mérito de lo expuesto, debe declararse la invalidez de las porciones normativas que rezan “***no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia***”, y que están contenidas en los artículos 14, fracción IV, última parte (requisito para ser Comandante) y 25, fracción II, última parte (requisito de ingreso genérico), de la Ley de la Guardia Nacional.

**III. Test de razonabilidad del requisito de ingreso genérico a la Guardia Nacional consistente en no haber sido dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna**

**institución de seguridad pública (artículo 25, fracción VII, última parte)**

498. La última porción normativa materia de este concepto de invalidez, es también un requisito de ingreso a la Guardia Nacional, a saber, aquel que exige no haberse separado del servicio de alguna institución de seguridad pública ***por cualquier causa***.

499. La Comisión Nacional de Derechos Humanos argumenta que el requisito referido, amplía el espectro de restricciones de quienes pueden acceder a la Guardia Nacional, sin atender a que las posibles causas de terminación del servicio en nada se relacionen con la capacidad o incapacidad para desempeñar un empleo similar.

500. Este Tribunal Pleno considera que le asiste la razón a la Comisión actora y basta con aplicar de nueva cuenta el test de razonabilidad para demostrarlo:

**a) La porción normativa sí hace una distinción**

501. Esta Suprema Corte considera que la **porción normativa sí hace una distinción** entre las personas que han sido separadas de alguna institución de seguridad pública *por cualquier causa* y aquellas que no. Al igual que con los requisitos analizados con anterioridad, este tampoco se traduce en una categoría sospechosa pues no se relaciona con las características o atributos de las personas que han sido históricamente excluidas o marginadas.

**b) Finalidad constitucionalmente válida**

502. El requisito en estudio es también relativo al ingreso a la Guardia Nacional, por lo que sigue la misma lógica que los requisitos analizados

en los dos apartados anteriores, esto es, que el mismo se encuentra encaminado a hacer de dicha institución, un cuerpo de seguridad civil cuyos miembros tengan los mejores perfiles posibles para garantizar al máximo grado posible la seguridad de los gobernados y los bienes jurídicos de gran valor que dicha función implica.

### c) Instrumentalidad de la medida

503. El requisito para las personas de no haber sido “*dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de **alguna institución de seguridad pública***” no tiene ninguna relación directa ni clara con cumplimiento del fin constitucionalmente válido de garantizar al máximo grado posible la seguridad de los gobernados. Por el contrario, la fórmula normativa de este requisito es a tal grado general que provoca diversas consecuencias adversas, como se precisará en un momento.
504. La porción normativa que ahora estudia el Tribunal Pleno forma parte de la fracción VII del artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional. Este precepto establece en su primera parte, distintas hipótesis relacionadas con sanciones derivadas de procedimientos de responsabilidad administrativa (remoción o cesación en el puesto, principalmente).
505. En su segunda parte y de forma particular, la porción normativa que establece “*dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de **alguna institución de seguridad pública***”, abre normativamente las puertas a que cualquier persona que se haya separado por cualquier causa de alguna institución de seguridad pública, se vea impedida de formar parte de la Guardia Nacional. Lo que a juicio de este Pleno resulta contrario al principio de seguridad jurídica y al derecho a la libertad de trabajo.

506. La Constitución General dispone, en su artículo 35, fracción VI, que un derecho de la ciudadanía es poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo ***las calidades que establezca la ley***. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019<sup>231</sup>, interpretó que esa exigencia se refería a cuestiones inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a esta, como puede suceder en el caso dada la redacción de la norma (*o cualquier otra forma de terminación [...]*).

507. En ese precedente se determinó que, al definir en las leyes secundarias federales y locales, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo, y que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

508. Se resolvió que, en cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y locales, cuentan con una amplia

---

<sup>231</sup> Acción de inconstitucionalidad 111/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, veintiuno de julio de dos mil veinte, párrafos 80-85.

libertad de configuración para establecer las respectivas calidades para acceder a un puesto. Esto siempre que dichas calidades no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional<sup>232</sup>; inclusive, la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción VI de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c) de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

509. Ahora bien, en el caso concreto, la porción normativa impugnada exige para ingresar a la Guardia Nacional, sin distinguir el puesto, cargo o jerarquía, el **no haberse separado por cualquier causa de alguna institución de seguridad pública**, lo que provoca su inconstitucionalidad por sobre inclusión.

510. En efecto, aunque en principio las normas pretendan avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, porque:

- Presume que la separación de alguna institución de seguridad pública fue necesariamente por destitución o alguna sanción equivalente dictada con motivo de la conducta de la persona.
- No considera, en forma alguna, que la baja de alguna institución de seguridad pública, puede ser por muchísimas razones que no tengan ninguna relación con la comisión de alguna conducta indebida, por ejemplo, por renuncia o por fin de nombramiento.

<sup>232</sup> Véase: Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, seis de septiembre de dos mil dieciocho, párrafo 537.

- Dificulta el ingreso del personal civil a la Guardia Nacional. Piénsese, por ejemplo, en el escenario en que una persona renuncia a una institución de seguridad pública para ejercer como oficial de seguridad de manera privada. Posteriormente, por la manera en que está redactada la norma, no podría formar parte de la Guardia Nacional si esa fuera su intención.
- No distingue por razón de puesto, cargo, jerarquía ni función, generalizando así de forma total respecto de los trabajadores de todas las instituciones de seguridad pública, sin importar el tipo de trabajo que hayan desempeñado ni la causa de su separación<sup>233</sup>.

511. En suma, la porción normativa impugnada, al estar redactada en esos términos tan generales, excluye de la posibilidad de trabajar en la Guardia Nacional a cualquier persona que haya trabajado con anterioridad en cualquier institución de seguridad pública y que, por cualquier razón, lo haya dejado de hacer. Ello ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida pues el número de supuestos posibles para “*cualquier otra forma de terminación*” es prácticamente infinito e impide realizar una valoración de si en efecto existe o no una relación directa entre la medida y las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos en la institución.

512. De esa forma, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el hecho de haber laborado en alguna institución de seguridad pública y después, haberlo dejado de hacer por *cualquier causa*, sin duda puede generar condiciones de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si la respectiva

---

<sup>233</sup> Al respecto, vale la pena recordar que el artículo 2 de la Ley de la Guardia Nacional, en su fracción IV, define a las *instituciones de seguridad pública* como: “*las instituciones policiales de procuración de justicia, del sistema penitenciario y las encargadas de la seguridad pública de orden federal, local o municipal*”.

causa de separación, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

513. Así, se insiste, en la porción normativa en análisis, el legislador hizo una distinción genérica que no está estrechamente vinculada (es decir, que **carece de instrumentalidad**) con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino más bien con un prejuicio: que haberse separado de alguna institución de seguridad pública inhabilita moralmente a la persona para volver a trabajar en una, en este caso, la Guardia Nacional. Lo cual, como se adelantaba, resulta discriminatorio y violatorio del derecho a la libertad de trabajo.
514. Además, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que haya trabajado y se haya separado de alguna institución de seguridad pública, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a la Guardia Nacional.
515. Lo anterior genera también un problema de sobre inclusividad de la norma pues la hipótesis normativa excluiría de la posibilidad de laborar en la Guardia Nacional a personas que, por ejemplo, fueron dadas de baja del servicio por alguna enfermedad, incapacidad o incluso por la propia voluntad.
516. Así las cosas, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez del **artículo 25, fracción VII, de la Ley de la Guardia Nacional, en la porción normativa impugnada, que refiere al requisito genérico de ingreso a la Guardia Nacional “*dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública*”.**

517. En este sentido, y en los términos precisados en los apartados precedentes, en el presente concepto de invalidez se declara la invalidez de las siguientes disposiciones, todas de la Ley de la Guardia Nacional:

- Del artículo 25, fracción II, en las porciones normativas:

***“no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”;***

***“no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”;***

- Del artículo 25, fracción VII, en la porción normativa impugnada, que refiere ***“dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública”***.

- Del artículo 14, fracción IV, en la porción normativa:

***“no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”;***

*Precedentes citados en este apartado:*

- *Acciones de inconstitucionalidad: 61/2016; 107/2016; 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017; 73/2018; 85/2018; 86/2018; 50/2019; 106/2019; 111/2019; 108/2020; 115/2020; 117/2020; 118/2020; 182/2020; 184/2020; 192/2020; y 263/2020.*
- *Contradicción de tesis 448/2016.*
- *Amparo en revisión 548/2018.*

#### **VI.5. Estudio relativo a la omisión de regular un procedimiento de responsabilidad administrativa para los miembros de la Guardia Nacional**

518. Este Tribunal Pleno considera que el Congreso de la Unión no fue omiso en regular un procedimiento de responsabilidad administrativa aplicable a

los miembros de la Guardia Nacional pues, al no existir un mandato constitucional para ello, la propia Ley de la Guardia Nacional prevé válidamente mecanismos de remisión a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en donde está previsto el ejercicio del derecho de audiencia.

519. **Esencia del concepto de invalidez quinto.** La CNDH alegó, en resumen, que los artículos 57 a 71 de la Ley de la Guardia Nacional, esto es, los capítulos I<sup>234</sup> y II<sup>235</sup> del título Quinto de la Ley<sup>236</sup>, son inconstitucionales pues el Congreso de la Unión no reguló lo necesario para que, durante la tramitación de algún procedimiento de responsabilidad administrativa o de algún procedimiento sancionatorio seguido a algún miembro de la Guardia Nacional, la persona sujeta al procedimiento pueda defenderse o ser escuchada.

520. En otras palabras, de acuerdo con la Comisión actora, los artículos impugnados vulneran el debido proceso al resultar violatorios del derecho de audiencia previa previsto en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional.

521. A su vez, la actora solicita a este Tribunal Constitucional que, en este punto, se tengan por reproducidos como si a la letra se insertasen, todos los razonamientos vertidos en el primer concepto de invalidez en relación con las omisiones legislativas parciales o relativas de carácter obligatorio. Lo anterior, con relación a que el Congreso de la Unión omitió consagrar en los capítulos referidos de la Ley, las formalidades esenciales del procedimiento.

---

<sup>234</sup> De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios.

<sup>235</sup> De los Consejos de Disciplina.

<sup>236</sup> Régimen Disciplinario.

522. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** Este Tribunal Pleno considera, atendiendo a la cuestión efectivamente planteada<sup>237</sup>, que el concepto de invalidez resulta **infundado**. A continuación, se desarrollarán las razones que permiten sustentar tal calificación en tres apartados. **En el primero**, se hará un breve recorrido por el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, **en el segundo**, se verificará la aplicabilidad del régimen en mención al personal de la Guardia Nacional y **en el tercero**, se analizará si la Ley de la Guardia Nacional cumple con las formalidades esenciales del procedimiento para las cuestiones de responsabilidades administrativas.

#### **I. Régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

523. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido diversas oportunidades para pronunciarse sobre el sistema constitucional de responsabilidades administrativas. La Primera Sala de este Alto Tribunal, al fallar el Amparo Directo en Revisión 462/2013<sup>238</sup> desarrolló parte de la doctrina al respecto.

524. En ese precedente, se dijo que la Constitución Federal implementa un sistema amplio de responsabilidad administrativa de servidores públicos.

525. Su origen más próximo deviene de una enmienda de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos a los artículos 22; 73, fracción VI, Base Cuarta; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94; 97; 104 a 108; 127, y 134 constitucionales, la cual tuvo como finalidad, entre otras cuestiones,

<sup>237</sup> Artículo 39 de la Ley Reglamentaria. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

<sup>238</sup> Amparo Directo en Revisión 462/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, tres de abril de dos mil trece, párrafos 25-39.

establecer una variedad de reglas y principios para controlar la actuación y responsabilidad de funcionarios públicos de distintos poderes y niveles de gobierno, teniendo como último objetivo lograr el adecuado ejercicio de la función pública y el respeto y protección tanto de los derechos de los gobernados como de los propios servidores del Estado.

526. Muchas son las piezas angulares de este sistema de responsabilidad administrativa. Sin embargo, debe destacarse que, en específico, en el artículo 109, primer párrafo y fracción III, de la Constitución Federal,<sup>239</sup> que no ha sido modificado tras la citada reforma de mil novecientos ochenta y dos, se prevé la potestad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados para regular el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y establece las pautas y requisitos mínimos que deberá contener tal normatividad. Entre estos supuestos, destacan los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, mandatos de optimización que deben ser cumplidos por cualquier funcionario público en el desempeño de su cargo, empleo o comisión y que sirven como parámetros de revisión de regularidad constitucional y legal.

527. Así, **de un análisis meramente estructural** del artículo 109, primer párrafo y fracción III, de la Constitución Federal, se advierte que **se otorga a varios órganos un poder de carácter legislativo para reglamentar el sistema de responsabilidad administrativa, el cual deberá cumplir con un contenido específico**: por un lado, la ley o leyes que se emitan

---

<sup>239</sup> “Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

[...]

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

[...]”.

deberán regular las obligaciones de los funcionarios federales y estatales para actuar conforme a los deberes propios de su función pública y conforme a los principios antes citados y, por el otro lado, **la propia normatividad tendrá que contemplar ciertos mecanismos para la protección y respeto de los derechos de los servidores públicos cuando estén sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa.**

Por otra parte, el artículo 113, primer párrafo, constitucional, también modificado el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos<sup>240</sup>, prevé nuevamente que las leyes que se formulen para reglamentar el sistema de responsabilidad administrativa determinarán las obligaciones específicas de los funcionarios públicos, **pero también tendrán que reglamentar los procedimientos, autoridades competentes y sanciones aplicables** (las cuales obedecerán a un balance entre los beneficios obtenidos y el daño y perjuicios patrimoniales causados por los actos ilegales u omisiones).

528. Por ende, para la Primera Sala, los citados artículos 109, primer párrafo y fracción III, y 113, primer párrafo, constitucionales, son normas que otorgan poderes legislativos con un contenido específico<sup>241</sup>, mas no

<sup>240</sup> “Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. [...]”.

<sup>241</sup> Las normas que confieren poderes son reglas que al actualizarse un determinado estado de cosas pretenden obtener cambios normativos que directa o indirectamente inciden en otras personas. Lo anterior, se realiza a través de una secuela de ciertos actos (por ejemplo, un procedimiento administrativo) que, respetando cierto contenido, dan lugar a otra norma general o individualizada (dígase una sentencia o ley). Cuando

contienen derechos subjetivos; es decir, son disposiciones jurídicas que facultan al Congreso o a las legislaturas locales para emitir una ley que regule la responsabilidad administrativa de los servidores públicos bajo ciertos contenidos exigidos constitucionalmente, tales como los aludidos principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia y las reglas que deben seguirse para la aplicación de las sanciones, sin que ello implique otorgar directamente derechos en sentido restringido.

529. Por otra parte, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2017<sup>242</sup>, refirió que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, entre ellas las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

530. El Pleno indicó que en los artículos transitorios de la aludida reforma se estableció una *“mecánica transicional”* para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, misma que parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión

---

se trata de un poder legislativo, por lo general el contenido se define como los aspectos que deberá o no abarcar la norma.

<sup>242</sup> Acción de inconstitucionalidad 115/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: José Fernando Franco González Salas, veintitrés de enero de dos mil veinte, pp. 24-27.

por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

531. En el mismo asunto, se indicó que la **Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que las autoridades investigadoras podrán ser las Secretarías, los órganos internos de control**, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado<sup>243</sup>. Y que, en el mismo orden, reconocía a la Auditoría Superior la calidad de autoridad investigadora y sustanciadora cuando se trate de faltas calificadas como graves.
532. **Aunado a lo anterior, la ley general de mérito otorga competencia a las Secretarías y a los órganos internos de control, a nivel federal y local, según corresponda, para efecto de investigar, sustanciar y calificar las posibles faltas administrativas cometidas por sus servidores públicos**. Si la falta ha sido calificada como no grave, sea por dichos órganos en ejercicio de sus propias facultades, o bien, por la Auditoría Superior o las entidades locales de fiscalización, tanto las secretarías como los órganos internos de control serán competentes para sustanciar, resolver y sancionar las infracciones correspondientes.
533. Empero, de tratarse de una falta grave calificada por las Secretarías y los órganos internos de control, a nivel federal y local, en su carácter de autoridades investigadoras, elaborarán el Informe de Presunta

<sup>243</sup> “Artículo 3°.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

II. Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;

[,,,”]

Responsabilidad Administrativa y lo presentarán ante la Auditoría Superior o su homóloga en los Estados, para efecto de que sea ésta quien sustancie el procedimiento de mérito.

534. En todos los casos, las autoridades investigadoras –Auditoría Superior, Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control y sus homólogos en las entidades federativas y las unidades de responsabilidades en las empresas productivas del Estado, según corresponda- que consideren acreditada la infracción y la presunta responsabilidad de un servidor públicos o particular, deberán emitir un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, el cual contendrá una descripción de los hechos relacionados con la falta administrativa, y se expondrán de forma documentada, las pruebas y fundamentos, motivos y presunta responsabilidad del servidor público o particular – artículo 3, fracción XVIII-<sup>244</sup>. Con la admisión de dicho informe por la autoridad sustanciadora competente<sup>245</sup>, a la luz de si se trata de una falta grave o no grave, se tendrá por iniciado el procedimiento sancionatorio y por interrumpidos los plazos de prescripción –artículos 112 y 113-<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> “[..]

XVIII. Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa: El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas administrativas;

[...]”

<sup>245</sup> “[...]”

III. Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

[...]”

<sup>246</sup>

Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

535. En este contexto, es conveniente también traer a colación el proceso legislativo de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince en materia de combate a la corrupción.

536. Del “*Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Sistema Nacional Anticorrupción*”, emitido por la Cámara de Diputados (legisladora de origen), se desprende que el objetivo principal de la reforma constitucional era “***fortalecer los controles internos y externos para combatir a la corrupción, bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes***”, para transitar hacia un Sistema Nacional Anticorrupción<sup>247</sup>.

537. La Comisión Dictaminadora señaló que, atendiendo al mandato constitucional, la Ley General que daría lugar al Sistema Nacional Anticorrupción tendría que referirse también al establecimiento de bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para consolidar un nuevo régimen para el combate a la corrupción.

538. Para lo anterior, la expedición de la Ley General, indicó la Comisión, resultaba de especial relevancia pues distribuiría competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las

---

Artículo 113. La admisión del informe de Presunta Responsabilidad interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 de esta Ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.

<sup>247</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. LXII Legislatura. Año XVIII. Jueves, veintiséis de febrero de dos mil quince, *Declaratoria de publicidad de los dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción*, p. 33. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocProcLeg.aspx?q=/Uzk6PWWUGGbrFgW/MQRheVHIIPSxd0V3mtVoZHKrIM7GohT1PfQlqKUYQpNOpiNy7mohFFDr+OeQdUTGQcvUbEEZyxr0nePCm1he5dEC3yrEBmcgSfp82oRIOEiuP6glTAiFqhK/24iZjUrdqA+zi02u9ZsC4LoceNf8QaY5Y=>

sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurrieran y **los procedimientos para su aplicación**<sup>248</sup>.

539. La Comisión Dictaminadora arguyó también que la concurrencia que se proponía partía del reconocimiento de que la emisión de una ley general de esa naturaleza, representaba un reto mayor en términos de los principios que rigen al derecho administrativo sancionador dada la similitud guardada entre la pena administrativa y la sanción penal. Lo anterior, debido a la **complejidad de codificar en un solo ordenamiento las conductas que constituyen responsabilidades administrativas susceptibles de sanción**.

540. Por su parte, la Cámara de Senadores, al emitir el “*Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, Segunda, sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de combate a la Corrupción*”, afirmó que **correspondería a la Ley General precisar la distinción entre faltas administrativas no graves y faltas administrativas graves, siendo ambas competencia de los órganos internos de control**, sin demérito de la competencia que en el caso de las faltas graves correspondiera también a la Auditoría Superior de la Federación<sup>249</sup>.

<sup>248</sup> Ibídem, p. 43.

<sup>249</sup> Cámara de Senadores, “*Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, Segunda, sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de combate a la Corrupción*”, p. 68. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocProcLeg.aspx?q=/Uzk6PWWUGGbrFgW/MQRheVHIIPSxd0V3mtVoZHKrIM7GohT1PfQlqKUYQpNOplwdALeSilpWClt+G3QfeZXNEARENJVNIhO+wnT1g4pthWS/G1MOSUpFz3GI0pNp+wyfSsbVS/3WKjoqqv544bHux7L17msMAYrinxt8S4BU=>

541. Con lo anterior, es notorio que la reforma pretendió crear un sistema de coordinación entre los distintos niveles y órganos de gobierno para combatir las faltas administrativas. Para ello, el legislador consideró necesaria la emisión de una codificación que contemplara las diversas conductas susceptibles de actualizar responsabilidades administrativas, **así como el procedimiento para investigar y en su caso sancionar las mismas**. La codificación en cuestión es la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

## **II. Aplicabilidad del régimen constitucional de responsabilidades administrativas a los miembros de la Guardia Nacional.**

542. El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se denomina desde la reforma de dos mil quince “*DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES O HECHOS DE CORRUPCIÓN, Y PATRIMONIAL DEL ESTADO*”.

543. El primer artículo del título referido establece a quién se ha de considerar como “*servidor público*” para efectos de las responsabilidades ahí reguladas, a saber:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)  
 Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título **se reputarán como servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, **a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza** en el Congreso de la Unión o **en la Administración Pública Federal**, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

544. Así, de la literalidad del artículo 108 de la Constitución General, se obtiene que, entre otros casos, se reputará como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la **Administración Pública Federal**.

545. Por su parte, la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** dispone lo siguiente:

CAPITULO II

De la Competencia de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, **el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:**

[...]

**Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;**

546. En relación con lo anterior, la **Ley de la Guardia Nacional**, establece:

Artículo 2. Para efectos de la presente Ley se observarán las siguientes definiciones:

[...]

VII. **Secretaría:** la **Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana**, y

[...]

Artículo 4. **La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.**

547. De los preceptos transcritos podemos concluir válidamente que la Guardia Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y que, por lo tanto, estructuralmente se encuentra dentro de la Administración Pública Federal.

548. De ahí que, si el artículo 108 de la Constitución General dispone que para efectos del régimen de responsabilidades administrativas se reputará servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal,

entonces a los elementos integrantes de la Guardia Nacional les asiste dicho carácter y que, por ende, **se encuentran jurídicamente vinculados al régimen constitucional de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

549. Lo anterior se corrobora con el propio texto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas pues, por una parte, señala que dos de sus objetos son: 1) establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos y 2) determinar los procedimientos para la aplicación de las sanciones impuestas con motivo de la comisión de faltas administrativas y determinar también las facultades de las autoridades competentes para ese efecto<sup>250</sup>. Por otra parte, establece que **son sujetos de sus disposiciones, los servidores públicos** y que para la aplicación de la propia Ley serán competentes, entre otros, las Secretarías de Estado y los Órganos Internos de Control<sup>251</sup>.

550. Así, es posible considerar que las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas son aplicables a **todos** los servidores

<sup>250</sup> **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

*“Artículo 2. Son objeto de la presente Ley:*

*I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los **Servidores Públicos**;*

*II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los **Servidores Públicos**, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;*

*[...]*

<sup>251</sup> **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

*Artículo 4. Son sujetos de esta Ley:*

*I. Los **Servidores Públicos**;*

*II. Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, y*

*III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.*

*[...]*

*Capítulo III*

*Autoridades competentes para aplicar la presente Ley*

*[...]*

*Artículo 9. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:*

*I. Las **Secretarías**;*

*II. Los **Órganos internos de control**;*

*[...]”*

públicos, y que dicha ley la pueden aplicar, en el ámbito de sus competencias, las Secretarías de Estado. Esto último es, a su vez, congruente con diversas disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional y su reglamento.

551. En efecto, la Ley de la Guardia Nacional dispone que las sanciones administrativas aplicables a su personal se determinarán mediante el procedimiento previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>252</sup>.

552. En la misma línea, el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, dispone que la Unidad de Asuntos Internos de dicha institución, dará vista al Órgano Interno de Control de aquellos hechos de los que se desprendan presuntas infracciones administrativas, para proceder en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>253</sup>.

<sup>252</sup> **Ley de la Guardia Nacional**

*“Artículo 26. La Carrera de Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente:  
[...]*

*X. Las sanciones que se apliquen al personal de la Guardia Nacional por infracciones al régimen de responsabilidades administrativas se determinarán mediante el procedimiento previsto en la Ley General en la materia, y”*

<sup>253</sup> El Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, prevé diversas disposiciones sobre responsabilidades administrativas, a saber:

**TÍTULO SEGUNDO ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN**  
**Capítulo I**

*De la Estructura e Integración de la Institución*

*Artículo 18. Al frente de la Institución habrá un Comandante, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará de:*

*[...]*

**VI. Unidad de Asuntos Internos:**

*a) Dirección General de Investigación Interna;*

*b) Dirección General de Vigilancia y Supervisión Interna, y*

*c) Dirección General de Responsabilidades en Asuntos Internos;*

*[...]*

**Capítulo VII**

*De la Unidad de Asuntos Internos*

*Artículo 44. La Unidad de Asuntos Internos tiene las atribuciones siguientes:*

*[...]*

*XIV. Ordenar la práctica de investigaciones por supuestas anomalías de la conducta de los integrantes, que pueda implicar inobservancia de sus deberes, ya sea por denuncia o de oficio;*

*XV. Dictar las medidas precautorias que resulten necesarias para el éxito de la investigación. Para tal efecto, solicitará al Titular de la Unidad a la que pertenezca el*

integrante que, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, dicte las órdenes que se requieran;

XVI. Participar con las autoridades competentes en el seguimiento y vigilancia de los procedimientos de responsabilidades y, en su caso, en el cumplimiento de las sanciones impuestas;

XVII. Solicitar información y documentación a las unidades de la Institución y demás autoridades que auxilien en la investigación de que se trate, para el cumplimiento de sus fines, así como levantar las actas administrativas a que haya lugar;

XVIII. **Dar vista al Órgano Interno de Control de los hechos en que se desprendan presuntas infracciones administrativas cometidas dentro del servicio cuando así proceda, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;**

XIX. Citar a los integrantes sometidos a una investigación o, en su caso, a aquéllos que puedan aportar datos para la misma;

XX. Mantener actualizados los métodos y procedimientos de investigación de faltas a los deberes de los integrantes y de inspección que deban establecerse en la Institución;

[...]

XXII. Solicitar al Presidente del Consejo de Carrera o al de los Consejos de Disciplina, mediante escrito fundado y motivado, el inicio del procedimiento correspondiente por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por infracción al régimen disciplinario, remitiendo para ello el expediente de investigación respectivo;

[...]

XXVI. Acordar, de manera fundada y motivada, la improcedencia o reserva de expedientes de investigaciones disciplinarias, cuando derivado de sus investigaciones no se desprendan elementos suficientes que permitan determinar la probable responsabilidad del integrante o, en su caso, de aquellos expedientes que se integren por incumplimiento de los requisitos de ingreso o permanencia;

[...]

Artículo 45. La Dirección General de Investigación Interna tiene las atribuciones siguientes:

[...]

III. **Participar con otras autoridades competentes en el seguimiento y vigilancia de los procedimientos de responsabilidades** y, en su caso, en el cumplimiento de las sanciones impuestas;

IV. Proponer la solicitud de información y documentación a las unidades de la Institución y demás autoridades que auxilien en la investigación de que se trate, para el cumplimiento de sus atribuciones;

V. Entrevistar a los integrantes sometidos a una investigación o, en su caso, a aquéllos que puedan aportar datos para la misma, para el apoyo a la indagación realizada, e informar de inmediato al Titular de la Unidad de Asuntos Internos sobre las mismas;

VI. Instrumentar los procedimientos de investigación derivados de las denuncias y quejas formuladas contra la actuación de los integrantes;

VII. Requerir a las unidades de la Institución la información y documentación necesaria, así como su colaboración para el cumplimiento de sus atribuciones;

VIII. Entrevistar a testigos respecto de hechos denunciados, asentando los testimonios correspondientes;

IX. Notificar y citar a las personas víctimas de las conductas infractoras, a fin de que rindan sus declaraciones o, en su caso, ratifiquen las expresadas en las quejas y denuncias formuladas;

X. Remitir el expediente de investigación a la Dirección General de Responsabilidades en Asuntos Internos para el estudio correspondiente;

XI. Asentar constancia por escrito de todas sus actuaciones;

553. Así las cosas, se procede a analizar si existe la violación alegada en la demanda.

XII. Realizar propuestas de actualización de los métodos y procedimientos de investigación de irregularidades de los integrantes y de inspección que deban establecerse en la Institución;

XIII. Auxiliar al titular del Órgano Interno de Control en los casos necesarios para la atención de los asuntos de su competencia, y

[...]

Artículo 46. La Dirección General de Vigilancia y Supervisión Interna tiene las atribuciones siguientes:

[...]

II. **Participar con otras autoridades competentes en el seguimiento y vigilancia de los procedimientos de responsabilidades** y, en su caso, en el cumplimiento de las sanciones impuestas;

[...]

Artículo 47. La Dirección General de Responsabilidades en Asuntos Internos tiene las atribuciones siguientes:

[...]

XI. Informar al titular de la Unidad de Asuntos Internos respecto de los hechos en que se desprendan **presuntas infracciones a la Ley General de Responsabilidades Administrativas**;

[...]

Capítulo XII

### **Del Órgano Interno de Control**

Artículo 66. El Órgano Interno de Control en la Institución estará a cargo de un titular, designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien en ejercicio de sus facultades se auxiliará de los titulares de las áreas de responsabilidades, de quejas y auditoría, así como demás personal adscrito a dicha unidad administrativa, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública.

**Dichos servidores públicos**, ejercerán las facultades que tengan atribuidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, **la Ley General de Responsabilidades Administrativas** y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, así como en los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

[...]

Capítulo VI

Supletoriedad

Artículo 185. **La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, serán aplicados supletoriamente en lo relacionado al procedimiento ordinario ante los Consejos de Disciplina**, la substanciación del recurso y todo aquello que no esté regulado por el mismo.

Artículo 186. Se respetará el principio de presunción de inocencia de los integrantes en la probable comisión de una o más faltas, quien será tratado como inocente, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución emitida por el Consejo de Disciplina que conozca del asunto.

**III. ¿Se respeta el debido proceso si para sancionar las faltas administrativas del personal de la Guardia Nacional, se aplica la LGRA?**

554. Este Tribunal Pleno estima que la pregunta debe responderse en sentido afirmativo. A continuación, se desarrollarán las razones.

555. Como se indicaba al principio del presente apartado, la Comisión actora argumenta que los primeros dos capítulos del Título Quinto de la Ley de la Guardia Nacional (artículos 57 a 71) son inconstitucionales pues estatuyen la forma en que serán sancionadas las conductas cometidas por el personal de la Guardia Nacional en incumplimiento de sus deberes, pero no establecen ningún procedimiento a través del cual se **le conceda a los presuntos infractores, la oportunidad de defenderse.**

556. Pues bien, es infundado el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión actora por dos razones principales.

557. La primera, que aun y cuando pudiera pensarse, después de la lectura de la Ley de la Guardia Nacional (como se puede apreciar del desglose de su contenido establecido en esta sentencia al atender el concepto de violación primero), que existe una omisión en tanto no tiene regulación adjetiva relativa a responsabilidades administrativas, lo cierto es que **de la ordenación Constitucional de la Guardia Nacional, incluyendo el régimen transitorio y el proceso legislativo correspondiente, no es posible desprender la existencia de un mandato para legislar, de forma particular, un procedimiento para fincar responsabilidades administrativas a los miembros de la Guardia Nacional en su propia ley.**

558. En efecto, para considerar que existe una omisión legislativa de ejercicio obligatorio es necesario que el órgano legislativo emita una ley teniendo

una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realice de manera incompleta o deficiente<sup>254</sup> y en los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional no se advierte mandato constitucional para el legislador ordinario para establecer en específico reglas del derecho de audiencia en los procedimientos administrativos de responsabilidades a los miembros de la guardia nacional.

559. Ello como se desprende del texto de ese régimen transitorio:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

[...]

**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 en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019

**Transitorios.**

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.

**Segundo.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los

<sup>254</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 11/2006, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**”.

elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

**Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.

**Cuarto.** Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:

[...]

**II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:**

1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;
2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;
3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;
4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;
5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;
6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;

7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y

8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.

III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:

[...]

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

[...]

**Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

**Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

**Séptimo.** Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.

Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.

Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa

correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.

560. La segunda razón que torna el concepto de invalidez infundado es que a pesar de que la Ley de la Guardia Nacional no prevea en su texto un procedimiento para la investigación, fincamiento y sanción de responsabilidades administrativas, lo cierto es que esto obedece al hecho de que la propia Ley de la Guardia Nacional remite de manera expresa a la Ley General de Responsabilidades Administrativas para tramitar dichos asuntos.

561. Como ya se adelantaba, el artículo 26 de la Ley de la Guardia Nacional<sup>255</sup> establece que las sanciones que se apliquen al personal de dicha institución con motivo de infracciones administrativas, se determinarán mediante el procedimiento previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Tal procedimiento está previsto en el “*LIBRO SEGUNDO. DISPOSICIONES ADJETIVAS*” de esta Ley.

562. Así para declarar alguna responsabilidad administrativa, lo primero que la Ley General ordena, es la práctica de una investigación que puede iniciarse de oficio, por denuncia, o por virtud de las auditorías practicadas por las autoridades competentes o por auditores externos<sup>256</sup>.

<sup>255</sup> “**Artículo 26.** La Carrera de Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente: [...]

**X.** Las sanciones que se apliquen al personal de la Guardia Nacional por infracciones al régimen de responsabilidades administrativas **se determinarán mediante el procedimiento previsto en la Ley General en la materia,**

[...].”

<sup>256</sup> LGRA.

**Artículo 91.** La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

563. Una vez que la investigación concluye, las autoridades investigadoras analizan sus hallazgos y deben determinar si existen o no actos u omisiones que la ley señale como faltas administrativas. En caso de que sí existan, deberán calificarlas como graves o no graves<sup>257</sup>.
564. Ya calificada la conducta, la misma se incluye en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa<sup>258</sup> y éste es presentado ante una autoridad substanciadora (que necesariamente debe ser distinta a la autoridad investigadora) a efecto de iniciar propiamente el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa<sup>259</sup>.
565. Si no se trata de faltas administrativas graves ni de faltas de particulares, la autoridad substanciadora admitirá el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, **ordenará el emplazamiento del presunto responsable y lo citará para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial del procedimiento**, a la cual también comparecerán las otras partes procesales, según sea el caso<sup>260</sup>.

---

*Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.*

<sup>257</sup> **Artículo 100.** Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave. [...]

<sup>258</sup> **Artículo 100 [...]**-

*Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.*

<sup>259</sup> **Artículo 112.** El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

<sup>260</sup> **Artículo 208.** En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

*I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad*

566. En la audiencia inicial, el presunto responsable **rendirá su declaración** por escrito o verbalmente y **ofrecerá las pruebas** que estime necesarias para su defensa. A su vez, los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que ha su derecho convenga y ofrecer pruebas.

567. Hecho lo anterior, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia y emitirá un acuerdo de admisión de **pruebas**, mismo en el que ordenará las diligencias necesarias para su preparación y deshago<sup>261</sup>. Concluido el desahogo, la autoridad substanciadora declarará un periodo

---

*investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;*

*II. En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio; [...]*

**Artículo 209.** *En los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.*

**Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior [...].**

**Artículo 116.** *Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:*

*I. La Autoridad investigadora;*

*II. El servidor público señalado como presunto responsable de la Falta administrativa grave o no grave;*

*III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de Faltas de particulares, y*

*IV. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante.*

<sup>261</sup> Artículo 208. [...]

*VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;*

de **alegatos**<sup>262</sup> y posteriormente declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír **la resolución** que corresponda<sup>263</sup>.

568. El procedimiento para faltas administrativas graves, aunque es similar, involucra, de forma adicional, a un Tribunal. Ente que será el responsable de emitir la sentencia correspondiente.

569. Es menester también precisar que la resolución recaída al procedimiento de responsabilidad administrativa es impugnabile mediante el recurso de revocación si se trata de faltas administrativas no graves y mediante el recurso de apelación si se trata de faltas administrativas graves.

570. Así las cosas, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión que **el Congreso de la Unión no fue omiso en regular un procedimiento de responsabilidad administrativa aplicable a los miembros de la Guardia Nacional** pues, al no existir un mandato constitucional para ello, la propia Ley de la Guardia Nacional prevé válidamente mecanismos de remisión a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en donde está previsto el ejercicio del derecho de audiencia como se ha descrito en los anteriores párrafos.

571. En efecto, la Ley de la Guardia Nacional es expresa en señalar, para el trámite de los procedimientos de responsabilidad administrativa, la aplicabilidad de la Ley General de la Materia y esta última contempla un procedimiento que permite el ejercicio del derecho de audiencia.

---

<sup>262</sup> Artículo 208. [...]

*IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;*

<sup>263</sup> Artículo 208. [...]

*X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;*

572. Lo anterior, porque este Tribunal Pleno ya ha determinado en reiteradas ocasiones que las formalidades esenciales del procedimiento (también denominadas núcleo duro del debido proceso) se traducen en los siguientes requisitos<sup>264</sup>: (i) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar y, (iv) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

573. Así, es evidente que los cuatro requisitos anteriores están previstos en el procedimiento regulado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y que el mismo es aplicable a los miembros de la Guardia Nacional en tanto son servidores públicos.

574. Finalmente, debe decirse que no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional el precedente citado por la Comisión actora para sustentar su argumento relativo a la omisión de consagrar las normas necesarias para el derecho de audiencia, esto es, la acción de inconstitucionalidad 24/2004<sup>265</sup>.

<sup>264</sup> **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”. Esta tesis de jurisprudencia derivó de los amparos directos en revisión siguientes: 2961/90, 1880/91, 5113/90, 933/94 y 1694/94. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 200234. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional, Común. Tesis: P./J. 47/95. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Diciembre de 1995, página 133. Tipo: Jurisprudencia.

<sup>265</sup> Véase, acción de inconstitucionalidad 24/2004, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Juan Silva Meza, dos de agosto de dos mil siete, pp. 37-42.

575. En el precedente, diversos Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, reclamaron la validez de los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche, al considerar que vulneraban el derecho de audiencia previsto en el artículo 14 de la Constitución General ya que el Congreso Estatal había incumplido su obligación de establecer un procedimiento adecuado para que las personas fueran escuchadas previamente a cualquier acto de aplicación que fuera tendente a privarlos de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el referido artículo 14 Constitucional.
576. El Tribunal Pleno estimó en ese asunto, que los artículos impugnados preveían sanciones, pero no consignaban un procedimiento a través del cual fuera posible oír al infractor, dándole la oportunidad de defenderse antes de que las autoridades correspondientes aplicaran las sanciones respectivas, transgrediendo así el derecho a ser escuchado en juicio.
577. Este Tribunal Pleno considera que dicho precedente no es aplicable al presente asunto, por dos razones principales. La primera es la materia de la impugnación. En el caso de la Ley de la Guardia Nacional, lo impugnado es la ausencia de un procedimiento para hacer valer **responsabilidades administrativas**, tema para el cual existe una Ley General que distribuye competencias<sup>266</sup> y la segunda, es la remisión, pues como se vio a lo largo de este apartado de la sentencia, la Ley de la Guardia Nacional es expresa en indicar que el fincamiento de responsabilidades administrativas se hará con base en el procedimiento previsto en la Ley General correspondiente.

---

<sup>266</sup> Tratándose de los derechos de la niñez y adolescencia, **en dos mil siete, cuando se falló el precedente invocado por la Comisión actora, no existía alguna Ley General de esa materia que estableciera lineamientos procesales generales.** Tal ordenamiento se expidió hasta dos mil catorce con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

578. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal considera que contrariamente a lo aducido por la actora en el presente concepto de invalidez, **el Congreso de la Unión no incurrió en omisión** alguna que se traduzca en violaciones al debido proceso y de forma particular, a la garantía de audiencia y de ahí lo **infundado** del concepto de invalidez.

579. De esa forma, se reconoce la **validez** de los artículos 57 a 71 de la Ley de la Guardia Nacional.

*Precedentes citados en este apartado:*

- *Amparo Directo en Revisión 462/2013.*
- *Acciones de inconstitucionalidad 24/2004 y 115/2017.*

**VI.6. Estudio del artículo 60, fracción V, de Ley de la Guardia Nacional relativo al deber del personal de la Guardia Nacional el abstenerse de cometer tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o desaparición forzada**

580. Este Tribunal Pleno considera que el hecho de que el legislador no haya contemplado expresamente en la Ley de la Guardia Nacional a las conductas previstas en la fracción V del artículo 60 como “*faltas administrativas graves*” no implica que no lo sean o que no sea posible aplicarles a los servidores públicos que llegasen a cometer dichos ilícitos, las sanciones de remoción, destitución o inhabilitación para el cargo. Así, al establecer un deber jurídico sancionado desde distintas normas y con diversos tipos de responsabilidad, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad, sino que, por el contrario, es útil recordatorio de la conducta que deben observar los miembros de la Guardia Nacional.

581. **Esencia del concepto de invalidez sexto.** La CNDH alegó, en resumen, que el artículo 60, fracción V de la Ley de la Guardia Nacional, al establecer como un deber del personal de la Guardia Nacional el abstenerse de cometer tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o desaparición forzada y que, en caso de incumplimiento, les serán impuestas sanciones que no toman en cuenta la gravedad de la conducta, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y de legalidad.
582. Según la Comisión actora, las sanciones previstas no son acordes con la gravedad de las conductas, por lo que se transgrede la obligación del Estado mexicano de sancionar dichos ilícitos de forma proporcional a su gravedad.
583. Indicó que el artículo 60, en su párrafo final, establece un régimen de faltas graves, consistentes en el incumplimiento de las obligaciones contenidas en las fracciones XXXIII a la XXXVIII en cuyo caso pueden ser sancionadas con suspensión o remoción pero que, contrariamente a esto, el legislador federal no contempló la comisión de actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes y desaparición forzada como faltas graves a la disciplina.
584. Preciso también que no desconocía que el legislador federal ya ha emitido leyes generales que regulan las conductas referidas y que en las mismas ya se encuentran establecidos los tipos penales y las sanciones correspondientes pero que dichas prácticas lesivas, de acuerdo con los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano, debían castigarse tomando en cuenta su gravedad pues de lo contrario se estaría incumpliendo con el deber internacional de sancionar dichos delitos, con la finalidad de combatir su comisión.
585. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** Para atender a lo alegado por la CNDH, este Alto Tribunal analizará, en un único apartado

si el hecho de no calificar expresamente como grave el incumplimiento de los deberes establecidos en la norma deviene en su inconstitucionalidad.

# I. Estudio del artículo 60, fracción V, de Ley de la Guardia Nacional

586. El precepto en estudio dispone lo siguiente:

“Artículo 60. Son deberes del personal de la Guardia Nacional:

[...]

V. Abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública o urgencia de las investigaciones. Cuando tenga conocimiento de ello, deberá denunciarlo inmediatamente a la autoridad competente”

587. De su literalidad se advierten varios elementos, a saber:

1. Contempla *deberes* del personal de la Guardia Nacional.
2. La fracción V, en particular, incluye el deber de abstenerse de infligir o tolerar cinco conductas en específico:
  - a. Tortura
  - b. Tratos crueles
  - c. Tratos inhumanos
  - d. Tratos degradantes
  - e. Desaparición forzada
3. El deber de no infligir ni tolerar esas conductas debe cumplirse aún si se actualizan dos condiciones:
  - a. Que se trate de una orden superior.
  - b. Que se argumenten circunstancias especiales.
4. El deber de denunciar inmediatamente a la autoridad competente, cuando se tenga conocimiento de la realización de alguna de las conductas referidas.

588. La CNDH sostiene su argumento en el hecho de que el Estado Mexicano está obligado a sancionar y hacer cumplir las leyes que criminalicen las conductas mencionadas por lo que, al no haber dispuesto en el artículo 60 que dichas acciones fueran consideradas faltas graves susceptibles de provocar la remoción o suspensión del servidor público, se incumplieron las obligaciones internacionales de la materia.

589. Este Tribunal Pleno considera que se debe tener presente que el artículo 60 en cuestión establece “*deberes*” de los miembros de la Guardia Nacional. Un deber jurídico es lo opuesto a un acto antijurídico, es decir: implica la obligación de comportarse de cierta forma o de omitir realizar ciertos actos.

590. Dicha obligación puede estar expresamente prevista en una norma, como es el caso, o desprenderse implícitamente del contenido de algún precepto, pero en todo caso, se insiste, el *deber jurídico* impone la obligación de adecuar obligatoriamente la conducta a cierto actuar.

591. La doctrina, al analizar el concepto de *deber jurídico*, se ha cuestionado también en diversas ocasiones si el mismo conlleva necesariamente la existencia de una *sanción*. Para Wesley Newcomb Hohfeld<sup>267</sup>, por ejemplo, “*un deber jurídico o una obligación jurídica es aquello que uno debe o no debe hacer. ‘Deber’ y ‘derecho’ (subjetivo) son palabras correlativas. Cuando se invade un derecho, se viola un deber*<sup>268</sup>”.

592. Al seguir esa concepción podemos entender cómo cada uno de los deberes impuestos por el artículo 60 en estudio son correlativos de un derecho. Veamos el caso particular de la fracción V.

---

<sup>267</sup> Hohfeld, W.N., *Conceptos jurídicos fundamentales*, Fontamara, 3ª edición, México, 1995, p.

<sup>268</sup> Hohfeld retoma esta definición de *Lake Shore & M.S.R. Co. v. Kurtz* (1894). Asunto resuelto por el Tribunal de Apelaciones de Indiana.

| Deberes jurídicos impuestos por el artículo 60, fracción V de la Ley de la Guardia Nacional |                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Deber jurídico a cumplir                                                                    | Derechos protegidos                         |
| Abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura                                           | Integridad personal<br>y<br>dignidad humana |
| Abstenerse de infligir o tolerar tratos crueles                                             |                                             |
| Abstenerse de infligir o tolerar tratos inhumanos                                           |                                             |
| Abstenerse de infligir o tolerar tratos degradantes                                         |                                             |
| Abstenerse de infligir o tolerar la desaparición forzada                                    | Libertad personal<br>y<br>vida              |

593. Con lo anterior, se hace evidente que el incumplimiento de cualquiera de los deberes previstos en la fracción V del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional, conllevará necesariamente la violación a alguno de los derechos señalados. Ahora bien, **el incumplimiento de un deber jurídico acarrea entonces consecuencias jurídicas, las cuales pueden ser motivo de responsabilidad de diversa índole**, por ejemplo, civil, penal, administrativa o política.

594. Sirve de apoyo a las consideraciones anteriores la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes<sup>269</sup>:

**EMPLEADOS PUBLICOS O FUNCIONARIOS, RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS.** El funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. **La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias.** La fracción I, del artículo 238, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la

<sup>269</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 323559. Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Materias(s): Administrativa. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXX, página 848. Tipo: Aislada.

Federación, que establecía las tres clases de responsabilidades que se acaban de mencionar, definía la primera de ellas en los siguientes términos: administrativas, cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos. **Se está en presencia de la responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado.** En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. La fracción II, del precepto invocado, consideraba como responsabilidades de ese tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejada la pérdida o menoscabo de dichos bienes; o las que se originen por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias; **y por último, las que emanan de la comisión de un delito y se incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito.** La fracción III, del mismo artículo 238, empleaba la siguiente definición: penales, cuando provengan de delitos o faltas previstos por la ley penal. **La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable en los tres órdenes, por la misma falta, y la autoridad puede declararla.** Ahora bien, si el quejoso era empleado federal y al entregar el puesto que desempeñaba, se encontró un faltante en las existencias que estaban bajo su guarda, y la autoridad administrativa considerando que el faltante de bienes de la Federación podría constituir la comisión de un delito, y por lo mismo, que se estaba en el caso de responsabilidad penal, denunció los hechos al Ministerio Público, y éste ejercitó la acción penal correspondiente, se dictó auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreseyó en el proceso por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias, si posteriormente al sobreseimiento de la causa, la autoridad administrativa dictó una resolución estableciendo la responsabilidad civil del quejoso, por el faltante de bienes, en el caso tiene que recurrirse a la legislación vigente en la época de estos hechos y estimarse que en la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación y en su reglamento, que estaban en vigor, se encuentran las disposiciones legales que regulan el caso. El reglamento nombrado establecía las tres clases de responsabilidades ya señaladas, en que podía incurrir un empleado o funcionario del Estado, además, del estudio de los preceptos relativos de ambos ordenamientos, se desprende que la autoridad administrativa contaba con facultades para declarar la responsabilidad civil; en efecto, el artículo 21 de la ley decía textualmente: "Es facultad del contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles, y penales en que incurran

los funcionarios, empleados y agentes del gobierno, con manejo de fondos y bienes de la nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas."; pero en materia de responsabilidad de carácter civil, la facultad concedida a la contraloría no era absoluta, es decir, no podía ejercitarla indistintamente en todos los casos. En efecto, el artículo 25 del mismo ordenamiento prescribía lo siguiente: "Si se tratare de responsabilidades de carácter civil que no pudieren hacerse efectivas por la vía administrativa, el contralor comunicará todos los antecedentes del caso al procurador de la República, a efecto de que ejercite las acciones correspondientes.". La redacción del precepto que se acaba de transcribir permite establecer que el legislador previó dos situaciones, a saber: cuando la responsabilidad civil se podía hacer efectiva por el procedimiento administrativo y cuando esta responsabilidad solamente se podía hacer efectiva por el procedimiento judicial. Ahora bien, asentado lo anterior, surge inmediatamente el siguiente problema: en qué casos era procedente y en cuáles era improcedente la vía administrativa; o empleando los términos del legislador, cuándo se podía hacer efectiva la responsabilidad de carácter civil por las autoridades administrativas. La gravedad del problema se acentúa ante el silencio de la ley, pues ni la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, ni su reglamento, ni en la Ley sobre Garantías del manejo de Funcionarios y Empleados Públicos, ni en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, vigentes en la época en que se desarrollaron los hechos, se encuentra ninguna disposición que resuelva el problema. Ante la omisión en que incurrió el legislador, al dejar de establecer normas expresas que rigieran las dos situaciones que prevé el artículo 25 transitorio, la Segunda Sala de la Suprema Corte considera que la solución del problema se encuentra en la debida interpretación que se dé al principio constitucional de separación de poderes, en relación con la materia que forma la base de la competencia de ellos. Es desde luego indudable que si por una materia, su naturaleza tiene un carácter judicial, ella no puede ser asignada indistintamente al Poder Judicial o al Poder Administrativo, sino que tendrá que ser encargada al poder que conforme a la ley tiene la facultad de juzgar, es decir, al Poder Judicial. Pero puede ocurrir que el caso de responsabilidad civil de que se trate, se haya originado con motivo de bienes que el Estado tiene destinados de una manera directa a la realización de sus atribuciones y que, por consecuencia, están sujetos a su régimen especial de derecho, al régimen de derecho público, cuyas normas son diversas de las de derecho privado, en el cual los conflictos que surjan, sólo pueden ser resueltos por una autoridad imparcial ajena a los intereses en discusión. Pues bien, cuando la vinculación de los bienes a la realización de las atribuciones del Estado, determina que su régimen sea el de derecho público, y la ley puede apartar del conocimiento de los tribunales judiciales, el conocimiento de los conflictos que respecto de ellos surjan, y establecer procedimientos administrativos que en una forma expedita les den fin y permitan que el Estado pueda, sin dilaciones, recobrar los bienes necesarios para cumplir sus

atribuciones. En estos principios se basa el procedimiento administrativo sumario para hacer efectivos los impuestos y en ellos debe descansar también la posibilidad de constituir administrativamente la responsabilidad civil contra los que indebidamente manejen los fondos públicos, formados por la recaudación de impuestos. De otro modo no habría congruencia en un sistema que por una parte autoriza la acción directa contra los particulares para el cobro de las contribuciones, fundado en la ingente necesidad de obtenerlas para sostenimiento del Estado, y que por otra parte, repudiara la misma acción directa contra los empleados públicos que impidieron la aplicación de esos fondos públicos, disponiendo de ellos o perdiéndolos por negligencia; y si lo mismo puede repetirse de otros bienes, distintos de dineros públicos, que tengan la misma afectación que éstos y que, en consecuencia, estén sujetos también a un régimen exorbitante del derecho común, no puede hacerse la misma afirmación tratándose de bienes no sujetos a ese régimen especial, es decir, tratándose de bienes que, aunque del Estado, quedan sujetos a las normas del derecho común, pues en tal caso no existe ya esa vinculación directa entre los propios bienes y la realización de las atribuciones del Estado que existe en la situación anterior, y que, por lo mismo, no puede haber razón constitucional para dar al Poder Administrativo una competencia que normalmente corresponde al Judicial. en consecuencia, el artículo 25 de la ley de contraloría, que prevé la posibilidad del procedimiento judicial o del procedimiento administrativo, para hacer efectiva la responsabilidad civil, tendrá que ser interpretado partiendo de las consideraciones y distinción que se han expuesto, y en vista de ellas concluir que el procedimiento administrativo sólo será posible cuando la responsabilidad se haya contraído con motivo de bienes sujetos a un régimen de derecho público, y que el procedimiento judicial tendrá lugar cuando se trate de bienes sujetos al derecho común. En el caso, la responsabilidad civil tiene su origen en el faltante que se estima existe de bienes muebles, enseres, herramientas y refacciones que formaban parte de las existencias del garaje central de los establecimientos fabriles y militares, y como no existía en la época de los hechos, ninguna disposición legal que sujetara dichos bienes de las normas del derecho común, ni existe prueba alguna de que esos bienes estaban vinculados directamente al cumplimiento de las atribuciones del Estado, no se puede estar dentro de la autorización de la ley, para seguir el procedimiento administrativo; y por tanto, debe establecerse que la declaración administrativa de que la parte quejosa es civilmente responsable de la pérdida de diversos objetos del garaje central de referencia, es violatoria de garantías que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, debiendo concedérsele el amparo. Amparo administrativo en revisión 1203/42. Quesnel Acosta Gorgonio. 19 de abril de 1944. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Franco Carreño no intervino en este asunto por las razones que se asientan en el acta del día. Relator: Gabino Fraga. *(Énfasis añadido)*

595. Así las cosas, es claro que un servidor público con una misma conducta (**incumplimiento de un deber jurídico**), puede incurrir en diversos tipos de responsabilidad, en cuyo caso, las sanciones no serían excluyentes, sino complementarias.
596. La CNDH alega que la Ley de la Guardia Nacional, en el último párrafo del artículo 60, establece que se considerarán faltas graves a la disciplina y que podrán ser sancionadas con suspensión o remoción, **diversas conductas** que no incluyen aquellas establecidas en la fracción V, de lo que colige que, al ser esto así, **las previstas en la fracción referida no están debidamente sancionadas**.
597. Como se adelantaba, la conclusión anterior parte de una premisa inexacta. En efecto, una lectura sistemática de la Ley de la Guardia Nacional y de las leyes que regulan de forma específica las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, permite arribar a la conclusión contraria.
598. Si bien es cierto que la Ley de la Guardia Nacional no establece expresamente como “*falta administrativas graves*” el incumplimiento de los deberes impuestos por la fracción V del artículo 60, también lo es que su artículo 63 prevé la posibilidad de sancionar **administrativamente** dichas faltas con la suspensión de empleo y la remoción del cargo. A continuación se desarrollará esta idea.
599. Primeramente, este Tribunal Pleno considera necesario precisar que, en el sistema mexicano de responsabilidades administrativas, el establecimiento de una conducta como falta administrativa y su calificación como grave o no grave, dependerá de lo que establezcan las leyes de la materia.

600. Por una parte, como instrumento jurídico marco de las responsabilidades administrativas, la Ley General de la materia establece en su título tercero<sup>270</sup>, capítulo II<sup>271</sup>, un catálogo<sup>272</sup> de faltas administrativas graves<sup>273</sup>, cuya comisión debe ser evitada mediante cualquier acto u omisión.
601. Por otra parte, las diversas leyes federales pueden contener, a su vez, disposiciones que establezcan faltas administrativas relativas, precisamente, a la materia de la ley que las prevé.
602. Ahora bien, de conformidad con la referida Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando una conducta se establece como “*falta administrativa grave*”, puede acarrear alguna o varias de las siguientes cuatro sanciones<sup>274</sup>: 1) **suspensión del empleo**, cargo o comisión, 2) **destitución del empleo**, cargo o comisión, 3) sanción económica y 4) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
603. A su vez, dicha ley establece como sanciones por “*faltas administrativas no graves*”, las siguientes<sup>275</sup>: 1) amonestación pública o privada, 2) **suspensión del empleo**, cargo o comisión, 3) **destitución de su empleo**, cargo o comisión y 4) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

<sup>270</sup> De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

<sup>271</sup> De las faltas administrativas graves de los servidores públicos.

<sup>272</sup> Artículos 51 a 64 Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>273</sup> Cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, simulación de acto jurídico, encubrimiento, desacato, nepotismo y violaciones a las disposiciones obre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

<sup>274</sup> Artículo 78 LGRA.

<sup>275</sup> Artículo 75 LGRA.

604. Como se desprende de lo anterior, tanto las faltas graves como las no graves, **pueden llegar a tener la misma sanción**, pues esta última queda sujeta a las particularidades propias de cada caso.
605. Algo similar ocurre con el sistema de faltas administrativas previsto por la Ley de la Guardia Nacional. Como se indicaba, el último párrafo del artículo 60 dispone que el incumplimiento de aquellos deberes contenidos en las fracciones XXXIII a la XXXVIII, será considerado falta grave a la disciplina y ello implica que la sanción será la suspensión o la remoción.
606. Además, el artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, establece de forma genérica (es decir, sin distinguir si se trata de faltas graves o no graves) que quien infrinja alguno de los deberes previstos en la Ley, se hará acreedor a alguna de las sanciones siguientes: 1) amonestación, 2) arresto, 3) restricción, 4) **suspensión de empleo**, 5) cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observación de su conducta y 6) **remoción**.
607. Lo anterior implica que, contrariamente a lo que señala la Comisión actora, una conducta puede ser sancionada con suspensión o remoción del empleo, con independencia de que esté calificada como grave o no grave, en otras palabras, se encuentre o no entre aquellas conductas previstas por las fracciones XXXIII a XXXVIII del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional.
608. Además, en el caso en concreto, el incumplimiento de los deberes contemplados en la fracción impugnada implicaría la comisión de algún delito, lo que conllevaría a su vez una sanción de tipo penal, diversa y adicional a la responsabilidad administrativa.
609. En efecto, la responsabilidad administrativa se dirige a sancionar a los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, mientras que la

responsabilidad penal alcanzará a todo aquel -servidores públicos incluidos- que incurra en delito.

610. Apoya a las consideraciones anteriores la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

**RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.** De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; **B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública,** y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. **Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material,** como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones. Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz<sup>276</sup>.

611. Así las cosas, el incumplimiento de los deberes previstos en la fracción impugnada, aunque no esté expresamente previsto por la Ley de la Guardia Nacional como falta administrativa grave, podría ser sancionado con la suspensión en el empleo o la remoción del cargo, dando lugar,

<sup>276</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 200154. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Administrativa, Constitucional. Tesis: P. LX/96. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996, página 128. Tipo: Aislada.

además a los procesos penales correspondientes pues tales conductas actualizan diversos delitos de los previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

612. Además, las leyes referidas, también regulan para esas conductas un sistema propio de responsabilidades administrativas. Esto es así, debido al interés superlativo del Estado Mexicano de sancionar las violaciones graves a derechos humanos de forma íntegra a través de los tipos de responsabilidad que ya se comentaron: administrativa, civil, penal y política.

613. Las leyes en mención establecen, entre otras cosas, lo siguiente:

|                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes                                                                                                                                            | Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Artículo 11.- <u>Las contravenciones a las disposiciones que prevé esta Ley cometidas por Servidores Públicos, serán sancionadas en términos de la legislación aplicable en materia de responsabilidad administrativa, civil, penal y, en su caso, política.</u> | Artículo 27. Comete el delito de desaparición forzada de personas, <b><u>el servidor público</u></b> o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero. |
| Artículo 16.- Al Servidor Público vinculado a proceso por el delito de tortura se le podrá imponer prisión preventiva cuando se actualice alguno de los supuestos contemplados en el artículo 19 de la Constitución y de conformidad con lo                      | Artículo 30. Se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil días multa a las personas que incurran en las conductas previstas en los artículos 27 ( <i>desaparición forzada de personas</i> ) y 28 ( <i>negativa a</i>                                                                                                                                                              |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales.</p> <p>Al servidor público que siendo investigado o vinculado a proceso por el delito de tortura, y que por razón de su encargo o influencia pueda interferir u obstaculizar las investigaciones, le podrán ser aplicadas las medidas cautelares previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, <b><u>incluida la suspensión del cargo.</u></b> Adicionalmente a lo señalado en el párrafo anterior, se adoptarán las medidas administrativas y provisionales necesarias para impedir que el servidor público interfiera con las investigaciones.</p>                                                                                                                                                                                     | <p><i>proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o el paradero de una persona detenida).</i> <b><u>Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación,</u></b> según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.</p>                                                                                                                                     |
| <p>Artículo 26.- Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al Servidor Público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 (<i>delito de tortura</i>) de la presente Ley.</p> <p>Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.</p> <p>Adicionalmente, <b><u>cuando el sujeto activo tenga el carácter de Servidor Público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta,</u></b> la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad.</p> | <p>Artículo 38. Se impondrá <b><u>pena de dos a cinco años de prisión, de cien a trescientos días multa y destitución e inhabilitación hasta por el mismo lapso de la pena de privación de la libertad impuesta para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión público, al servidor público</u></b> que impida injustificadamente el acceso previamente autorizado a las autoridades competentes encargadas de la búsqueda de Personas Desaparecidas o de la investigación de los delitos establecidos en los artículos 27, 28, 31, 34 y 35 de la Ley a cualquier mueble o inmueble de las instituciones públicas</p> |
| <p>Artículo 32.- Adicionalmente a las penas de prisión y días multa, para todos los delitos previstos en el presente Capítulo (<i>tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</i>) <b><u>se impondrá, según corresponda,</u></b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>Artículo 42. <b><u>Los servidores públicos federales y locales que incumplan injustificadamente con alguna de las obligaciones previstas en esta Ley y que no constituyan un delito, serán sancionados en términos de</u></b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>destitución o inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos</u> hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena de privación de la libertad. | lo establecido en las leyes que establezcan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

614. De ahí que sea posible concluir que el legislador cumplió con sus obligaciones internacionales relativas a sancionar estas conductas pues el marco normativo aplicable a tales actos contempla la posibilidad de sanciones penales y administrativas, ello, de forma paralela e independiente a las responsabilidades civiles o laborales que a su vez pudieran actualizarse.
615. Se insiste, el hecho de que el legislador no haya contemplado expresamente en la Ley de la Guardia Nacional a las conductas previstas en la fracción V del artículo 60 como “*faltas administrativas graves*” no implica que no lo sean o que no sea posible aplicarles a los servidores públicos que llegasen a cometer dichos ilícitos, las sanciones de remoción, destitución o inhabilitación para el cargo.
616. De esa forma, el Pleno de este Tribunal Constitucional considera que la fracción impugnada, al establecer un deber jurídico sancionado desde distintas normas y con diversos tipos de responsabilidad, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad, sino que, por el contrario, es útil recordatorio de la conducta que deben observar los miembros de la Guardia Nacional, de ahí lo **infundado** del concepto de invalidez en estudio.
617. Por tanto, se reconoce **la validez del artículo 60, fracción V de la Ley de la Guardia Nacional.**

*Precedentes citados en este apartado:* No se citaron. No hay.

**VI.7. Estudio relativo a la medida disciplinaria de “restricción”.**

618. Este Tribunal Pleno considera que la sanción de restricción contemplada en los artículos 63, último párrafo, 66, fracciones III y IV, y último párrafo de la Ley de la Guardia Nacional constituye una medida legítima que, si bien restringe temporalmente los derechos a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad, lo hace para de asegurar la disciplina institucional como principio rector y organizacional de la Guardia Nacional, a efecto de garantizar ser una policía especializada.
619. **Esencia del concepto de invalidez séptimo.** La CNDH alegó, en resumen, que los artículos 63, último párrafo; 66, fracciones III y IV y último párrafo de la Ley de la Guardia Nacional, establecen como medida disciplinaria la restricción del individuo sancionado hasta por quince días (según se trate del rango del infractor), por lo que el afectado no puede disponer de su tiempo libre por ese lapso, lo que resulta en una medida desproporcionada que restringe de manera desorbitante el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad.
620. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** Los preceptos en estudio disponen lo siguiente:

| Ley de la Guardia Nacional |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo                   | Fracción normativa combatida                                                                                                                                                                                                                                            |
| 63, último párrafo         | Artículo 63. El personal de la Guardia Nacional que infrinja uno de los deberes previstos en esta Ley, se hará acreedor a alguno de los correctivos disciplinarios y sanciones siguientes:<br>[...]<br><u>La restricción tendrá una duración máxima de quince días.</u> |
| 66, fracciones III y IV    | Artículo 66. La restricción se impondrá de acuerdo a lo siguiente:<br>[...]                                                                                                                                                                                             |

|                    |                                                                                                                                                                           |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | III. A los Subinspectores, Oficiales y Suboficiales, <u>hasta por ocho días</u> , y<br>IV. Al resto del personal de la Guardia Nacional, <u>hasta por quince días</u> .   |
| 66, último párrafo | Artículo 66. La restricción se impondrá de acuerdo a lo siguiente:<br>[...]<br><b>El Comandante podrá imponer, en todos los casos, restricción hasta por quince días.</b> |

621. Para analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, en un **primer apartado** se precisará lo que en la ley se entiende por “*restricción*” y en un **segundo apartado** este Tribunal Pleno llevará a cabo un escrutinio ordinario de constitucionalidad (test de razonabilidad) en el que analizará las porciones normativas que prevén la sanción de *restricción* y de forma particular, aquellas que la imponen según se trate de un rango u otro, hasta por ocho o quince días.
622. El escrutinio será ordinario pues la sanción prevista por la norma en análisis no tiene como base ninguna de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1°, quinto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni implica tampoco una afectación central a derechos humanos reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano<sup>277</sup>.
623. En otras palabras, el escrutinio estricto de la constitucionalidad de las leyes es de carácter excepcional y opera únicamente frente a situaciones específicas de riesgo para los miembros de grupos vulnerables que no figuran en el presente asunto. La variante metodológica se traduce

<sup>277</sup> Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

fundamentalmente en un mayor grado de deferencia por parte de esta autoridad jurisdiccional hacia el legislador ordinario<sup>278</sup> y es aplicable a la presente acción de inconstitucionalidad, desde luego, sin perjuicio de que en otros procedimientos o frente a otro tipo de planteamientos pueda llevarse a cabo un análisis estricto de proporcionalidad sobre esas mismas normas.

### I. ¿Qué entiende la Ley por “*restricción*”?

624. El artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, en su penúltimo párrafo, establece a la letra:

[...] La restricción consiste en la obligación de permanecer a disposición de su superior jerárquico, **sin poder disponer de su tiempo libre**. La persona sancionada no podrá salir de las instalaciones de su adscripción o comisión, salvo en actividades propias de sus funciones que le ordene un superior jerárquico.

625. Así, la sanción denominada “*restricción*” consiste en estar física y materialmente disponible y atento a las órdenes de un superior jerárquico sin poder disponer del tiempo libre. A juicio de este Tribunal Pleno, tal medida implica una afectación a la libertad personal y a la disposición del tiempo libre, durante un tiempo determinado y en lugares específicos.

626. Además, en el artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional se distingue entre “*arresto*” y “*restricción*”:

<sup>278</sup> Dos diferencias esenciales del escrutinio ordinario frente al escrutinio estricto son que el fin que persiga la medida restrictiva deba ser sólo “constitucionalmente legítimo” y no necesariamente “constitucionalmente imperioso”, así como que la medida deba estar potencialmente relacionada con el fin que persigue, sin que sea indispensable que esté completamente encaminada a la consecución de esa finalidad. Véase, a *contrario sensu*, la razón esencial de la jurisprudencia con clave P.J.10/2016(10ª.) citada en *supra* nota 94.

| Arresto                                               | Restricción                                                                                              |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Confinamiento en espacios especiales <sup>279</sup> . | Obligación de permanecer a disposición de su superior jerárquico, sin poder disponer de su tiempo libre. |
| Duración máxima: treinta y seis horas                 | Duración máxima: quince días                                                                             |

627. De lo anterior es posible concluir que la principal diferencia entre *arresto* y *restricción* es que el primero se trata de un confinamiento (aislamiento temporal en alguna habitación o celda) mientras que la segunda no se traduce materialmente en un confinamiento, sino que **implica un estado de disposición permanente hacia un superior jerárquico**, excluyendo expresamente la posibilidad de disponer del propio tiempo libre.

628. Ahora bien, es necesario que este Tribunal Pleno, a efecto de fijar la interpretación correcta de las normas impugnadas, precise desde este momento que la *restricción*, así como las demás sanciones previstas por el artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, están teleológicamente dirigidas al personal operativo y no así al personal de los servicios ni al personal administrativo.

629. El Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional establece lo siguiente:

Artículo 10. Los Integrantes de Carrera, para efectos de escalafón y por la naturaleza de su desarrollo profesional, se agrupan en operativos y de servicios, encontrándose sujetos a los programas de capacitación y promoción que señala la Ley, el Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El personal administrativo de la Institución, que no pertenezca a la Carrera de Guardia Nacional, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza.

<sup>279</sup> Doctrinalmente la definición de arresto es: Prisión administrativa, meramente correccional y usada en ciertos casos como medida de seguridad. Véase: Rodríguez Manzanera, Luis, *Penología*, Porrúa, México, 2009, p. 144.

El personal que integre las unidades administrativas a que se refiere el artículo 18, fracciones III, IV, V, VI y VII del Reglamento podrá ser trabajador de confianza o Integrante de Carrera. En este último caso deberá cumplir con los requisitos de antigüedad y jerarquía correspondientes. La observancia de los deberes contenidos en los artículos 60 de la Ley y 159 del Reglamento, es un requisito de permanencia en la Institución.

Artículo 11. Es personal operativo, aquél que específicamente desempeña funciones de carácter policial.

Artículo 12. Es personal de los servicios, aquél que desempeña actividades de apoyo a las funciones del personal operativo.

630. Así las cosas, únicamente el personal operativo, es decir, el que desempeña funciones de carácter policial, está obligado en atención a sus funciones y responsabilidades, a tener y actuar bajo un determinado nivel de disciplina. Ello pues no sería razonable aplicar sanciones cuyo objeto es, precisamente, fomentar la disciplina, a personas cuyo trabajo no tiene relación con esta.

631. Aclarado lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede al análisis particular de las normas impugnadas.

## **II. Test de escrutinio ordinario**

### **a) Finalidad constitucionalmente válida**

632. Las normas impugnadas se encuentran dentro del Título Quinto “*Régimen Disciplinario*” de la Ley de la Guardia Nacional. Particularmente, en su Capítulo Primero denominado “*De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios*”.

633. **Este apartado de la Ley tiene un fundamento constitucional expreso**, a saber, el artículo Cuarto transitorio, fracción II, numeral 3, del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional, que establece:

Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

[...]

II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:

[...]

3. Lo relativo a la estructura jerárquica, **regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial**, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

634. Ese mandato constitucional de legislar sobre las faltas, los delitos y las sanciones a la disciplina policial obedece al entendimiento de la Guardia Nacional como un cuerpo de seguridad de tipo civil, disciplinado y profesional. **La caracterización constitucional de los cuerpos de seguridad pública como “civiles, disciplinados y profesionales”** surgió a raíz de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, relativa a la justicia penal.

635. Con la reforma en cuestión primero, y años después, con la creación de la Guardia Nacional, se transformó el paradigma de la seguridad pública y se pasó de un modelo en donde el Estado estaba interesado en garantizar el orden a través de la fuerza y la represión del delito, a un significado de seguridad propio de los Estados democráticos contemporáneos<sup>280</sup>.

636. Con este nuevo prisma, el concepto de seguridad pone un mayor énfasis en las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad. Bajo esta lógica fue creada la Guardia Nacional y la intención de que sea un cuerpo civil, disciplinado y profesional implica

<sup>280</sup> Véase: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de capacitación y formación profesional en derechos Humanos. Fase de actualización permanente. Aspectos básicos para comprender la reforma constitucional en materia de justicia penal*.

necesariamente que exista una constante capacitación<sup>281</sup> a sus miembros en temas como doctrina y ética policial, prevención de conductas criminogénicas en la vinculación social, el marco legal de la función policial, la policía comunitaria y la metodología para la solución de problemas.

637. Ahora bien, como eje central y articulador de las características referidas, se encuentra la disciplina policial. Esta característica es la que permite a la Guardia Nacional, la operatividad necesaria para cumplir su objetivo constitucional y democrático: garantizar la seguridad pública.

638. Lo anterior puede observarse desde la exposición de motivos de una de las iniciativas de la Ley de la Guardia Nacional, que señala<sup>282</sup>:

Ahora bien, por cuanto hace al capítulo relativo a las responsabilidades y procedimientos sancionatorios, **se establecen los siguientes correctivos disciplinarios y sanciones cuando el personal de la Guardia Nacional infrinja alguno de los deberes previstos en la ley:**

I. Amonestación;

II. Arresto;

**III. Restricción;**

IV. Suspensión del empleo;

V. Cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observación de su conducta, y

VI. Remoción.

Para ello, se establecen los Consejos de Disciplina, los cuales serán competentes para conocer, resolver y sancionar las faltas en contra de la disciplina cometidas por el personal de la Guardia Nacional, así como calificar la conducta o actuación del citado personal.

<sup>281</sup> Gobierno de México. *Guardia Nacional recibe instrucción especializada en Sistema Policial*, comunicado de diecinueve de octubre de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://www.gob.mx/guardianacional/prensa/guardia-nacional-recibe-instruccion-especializada-en-sistema-policial?idiom=es>

<sup>282</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley de la Guardia Nacional, suscrita por Senadoras y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, en la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Todo lo anterior queda sujeto a que cualquier elemento de la Guardia Nacional que incurra en alguna conducta ilícita penal, el conocimiento, la sujeción a proceso y la determinación que proceda estará a cargo estricta y exclusivamente de la autoridad civil competente.

**En conclusión, para el desarrollo legislativo del régimen disciplinario, los diversos grupos parlamentarios están conscientes que la disciplina es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional**; su objeto es el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos aplicables y se sustenta en la obediencia, el honor, la ética y la justicia”.

639. Así las cosas, es claro que la finalidad que persigue la sanción en estudio es legítima, pues consiste en hacer efectiva la disciplina policial y esto se traduce, como lo señala la referida exposición de motivos, en el adecuado funcionamiento de la Guardia Nacional, lo que a su vez significa el correcto cumplimiento de sus fines de ser un cuerpo policial civil.

#### **b) Instrumentalidad de la medida**

640. Este Tribunal Pleno considera que la medida impugnada sí guarda relación con la finalidad que pretende cumplir toda vez que se trata de una sanción que tiene un doble objeto:

- Desincentivar el incumplimiento de los deberes de los integrantes de la Guardia Nacional.
- Afianzar y garantizar la disciplina policial en la institución para su adecuado funcionamiento.

641. Como se adelantaba, esto se hace patente con la redacción misma de la sanción de “*restricción*” pues explícitamente señala la “***obligación de permanecer a disposición del superior jerárquico***”, es decir, con la medida se busca asegurar la disciplina policial y el debido cumplimiento de los deberes legales y administrativos.

642. Al respecto, es importante indicar que la disciplina es un elemento esencial de los cuerpos de seguridad que trasciende a la esfera interna del individuo y que supone uno de los elementos que separan al personal encargado de labores de seguridad pública, del resto de la sociedad.
643. Desde la antigüedad y durante muchos siglos, la disciplina institucional se fundamentaba únicamente en el temor a las represalias, sin embargo, el entendimiento de esta característica fue evolucionando hasta convertirse en un principio organizativo con una importancia preponderante para mantener la cohesión y el orden institucional que permita a dichos cuerpos de seguridad cumplir sus misiones constitucionales<sup>283</sup> y tener total apego a los principios de actuación para las instituciones de seguridad pública, previstos en el artículo 21 de la Constitución General: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución General.
644. Es importante referir lo que la doctrina (que comparte ese Tribunal) considera los principios de actuación aplicables a los cuerpos de seguridad pública<sup>284</sup> para entender mejor la gran necesidad de disciplina en la Guardia Nacional.

---

<sup>283</sup> Esto se corrobora con la lectura del artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dispone: “*Artículo 6.- Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley*”.

<sup>284</sup> Véase: Espinosa y de la Fuente Rodríguez, coords., *Función Policial y Derechos Humanos. Misión de la Policía Federal en el Modelo de Justicia Penal Adversarial*, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisionado Nacional de Seguridad de la Policía Federal, México, septiembre de 2018, p. 175 a 179. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416728/Libro-FUNCION-POLICIAL-Y-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

- El **principio de legalidad** delimita el campo de acción de las autoridades. Se trata en general, del respeto al orden jurídico establecido y a los derechos humanos pero cuando este principio está referido a la seguridad pública, se enfoca más bien en la cadena de mando y el cumplimiento de las instrucciones y encargos del superior, cumpliendo las órdenes en el marco del ejercicio de sus atribuciones pero poniendo énfasis en la obediencia jerárquica de las órdenes, siempre que estas estén apegadas a derecho.
- El **principio de objetividad** implica el cumplimiento de la ley sin distinciones discriminatorias o prejuiciosas, dando a todas las partes igual credibilidad e importancia. En su dimensión policiaca, la objetividad se refiere a que el Agente trate con la misma consideración y profesionalismo a todas las personas de manera que de igual protección a toda la comunidad.
- El **principio de eficiencia** es el buen ejercicio de las obligaciones, facultades y medios con los que cuenta una corporación, así como el uso de la fuerza para el cumplimiento del fin propuesto, pero siempre de manera proporcional a las necesidades de cada caso y con el fin de afianzar una seguridad eficaz.
- El **principio de honestidad** consiste en adoptar un código de conducta apegado a la rectitud, decencia, veracidad, razonabilidad y tolerancia. Las personas agentes deberán cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, o que implique el abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

- El **principio de profesionalismo** se basa en la profesionalización, esto es, en el mejoramiento constante de las habilidades personales e institucionales, para cumplir mejor los objetivos.

645. El cumplimiento de esos hace necesaria la disciplina pues solo esta permite articular la organización de forma tal que sea posible un funcionamiento adecuado. Entonces, si como se vio, la restricción pretende desincentivar el incumplimiento de los deberes y afianzar la disciplina, es claro que consiste en una medida, indirecta si se quiere, que pretende asegurar también el cumplimiento de los principios de actuación de los cuerpos de seguridad.

646. Por todo lo anterior, se estima que la sanción de “*restricción*” ante el incumplimiento de los deberes previstos en ley, sí guarda una relación de instrumentalidad con el objetivo de la medida.

### **c) Necesidad de la medida**

647. De la lectura del artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, es posible advertir que, para el caso de incumplimiento de deberes, se prevén diversas sanciones, a saber:

- 1) Amonestación.
- 2) Arresto, por un máximo de hasta treinta y seis horas.
- 3) Restricción, por un máximo de hasta quince días.
- 4) Suspensión de empleo.
- 5) Cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observancia de su conducta.
- 6) Remoción.

648. Ahora, de un ejercicio comparativo de las sanciones previstas para otro cuerpo de seguridad, a saber, la antigua Policía Federal, se obtiene lo siguiente:

Ley de la Policía Federal.

Artículo 20. Las sanciones que aplique el Consejo Federal por infracciones cometidas por los integrantes serán:

- I. Amonestación;
- II. Suspensión, y
- III. Remoción.

649. Así, este Tribunal Pleno considera que la sanción de restricción es una medida eficiente para garantizar el alto fin que se pretende proteger, sin que sea a su vez, la medida más gravosa posible.

650. Además, se considera también que este tipo de sanción fue creada *ex profeso* para reprimir la falta de cumplimiento del deber y para fomentar la disciplina. Ello resalta de forma particular del diseño normativo pues la sanción implica dos elementos, uno positivo y uno negativo.

651. El elemento positivo de la “*restricción*” es la *conducta de hacer* consistente en ***estar a disposición del superior jerárquico***.

652. Por otra parte, el elemento negativo de la “*restricción*” es la *conducta de no hacer* consistente en ***no disponer del tiempo libre***.

653. Con esa peculiar estructura, la norma logra disciplinar (estar a disposición del superior) y sancionar (no usar el tiempo libre) al mismo tiempo, a diferencia del arresto, por ejemplo, cuya naturaleza está claramente enfocada hacia la reprimenda.

#### **d) Proporcionalidad**

654. El escrutinio de la sanción “*restricción*” ha mostrado hasta ahora que no solo es una medida idónea para garantizar la disciplina institucional, sino también necesaria para alcanzar tal fin, pues dada su especial característica de sujetar al afectado a las órdenes directas de su superior sin poder usar el tiempo libre, no existen otras que cumplan el mismo fin

de forma tan directa y sin ser menos restrictivas. Por lo tanto, es necesario realizar el examen de proporcionalidad de la medida en sentido estricto.

655. En este asunto, el examen de proporcionalidad implica *comparar el grado de intervención en los derechos fundamentales de libertad y de disposición del tiempo libre, afectados por la medida legislativa, frente al grado de realización del fin* perseguido por esta.

656. En el caso concreto el examen de proporcionalidad en sentido estricto supone comparar el grado de afectación en la libertad personal y en el tiempo libre, frente al grado en el que se consigue con dicha medida la realización de la disciplina institucional de los elementos que integran la Guardia Nacional.

657. Por lo que hace a las afectaciones a los derechos de las personas sancionadas, como se dijo, la restricción implica la permanencia a disposición de un superior jerárquico, sin poder disponer del tiempo libre y sin salir de las instalaciones de la adscripción o comisión, salvo para cumplir las órdenes del superior.

658. La duración de la sanción está determinada, de conformidad con la ley, por el rango que se ostente, a saber:

| Rango                                                                                                                                 | Duración máxima de la restricción |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Comisarios                                                                                                                            | Treinta y seis horas              |
| Inspectores Jefe e Inspectores                                                                                                        | Cuarenta y ocho horas             |
| Subinspectores, Oficiales y Suboficiales                                                                                              | Ocho días                         |
| Resto del personal de la Guardia Nacional                                                                                             | Quince días                       |
| En todo caso, el Comandante (máxima autoridad jerárquica en la Guardia Nacional), puede imponer la restricción hasta por quince días. |                                   |

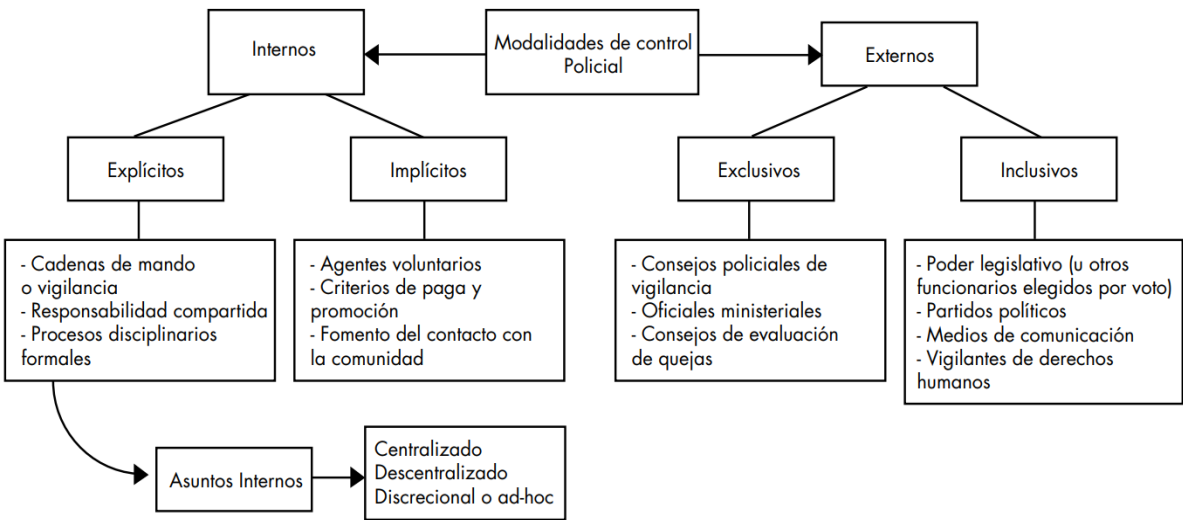
659. El grado de la sanción es inversamente proporcional al rango que se ostente, es decir: entre mayor sea el rango, menor será la sanción. Ello obedece a que, en toda estructura policial, la característica necesaria para

el ascenso es la disciplina, por lo tanto, se presume que entre mayor sea el rango, menor es la posibilidad de incumplir un deber, o al contrario, entre menor sea el rango, menor costumbre hay hacia la disciplina y mayor posibilidad de incumplimiento de un deber.

660. En ese contexto, debemos tener en mente que, en su aspecto temporal, la restricción puede durar hasta hasta quince días, dependiendo del rango. Esa duración tiene un motivo específico: hacer valer la jerarquía y la disciplina institucional que deben ser el eje rector de las instituciones de seguridad pública.

661. En el mundo, existen distintos modelos de control de la disciplina policial, por ejemplo<sup>285</sup>:

Figura 1. Modalidades de control policial



662. La sanción cuya proporcionalidad aquí se estudia, se enmarca en un proceso de control interno de la disciplina policial de tipo explícito: un procedimiento disciplinario derivado de incumplimiento a asuntos internos (faltas a los deberes institucionales).

<sup>285</sup> Arias, Patricia y Zúñiga, Liza, *Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*, Editorial Flacso, Chile, 2008, p. 23. Disponible en: <http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1535/Control%2C%20disciplina%20y%20responsabilidad%20policial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

663. La gravedad de una pena (en este caso, restricción) debe guardar relación con el daño que la conducta infractora causa en una triple vertiente: el daño a la jerarquía, el daño a la institución y el daño a la sociedad. Este punto que en principio pareciera teórico, en realidad es materializado por el artículo 67 de la Ley de la Guardia Nacional, en el que se establece lo siguiente:

**Artículo 67. El personal de la Guardia Nacional facultado para graduar arrestos y restricción tendrá en cuenta al hacerlo que éstos sean proporcionales a la falta cometida, a la jerarquía, al cargo, a los antecedentes del infractor, a las circunstancias, al grado que ostente y al cargo de quien lo impuso.**

El personal de la Guardia Nacional facultado para graduar arrestos y restricciones podrá dejarlos sin efecto o sustituirlos por amonestación.

664. Generalmente, las estrategias de sanción se enfocan más en la corrección del comportamiento personal que en la revisión de los aspectos organizacionales que influyen en la desviación de la conducta<sup>286</sup>. Sin embargo, en nuestro caso, la restricción no implica, a diferencia del arresto, una condición tal en la que únicamente queda la reflexión en un entorno de aislamiento, sino que conlleva por la forma en que está diseñada, la disposición del infractor ante las órdenes de su superior jerárquico, nota distintiva que permite al infractor mantener el contacto con la organización mientras está directamente sujeto a las órdenes de su superior.

665. En ese sentido, si bien la medida afecta la libertad personal, debe recordarse que existe precisamente en carácter de sanción ante el incumplimiento de deberes impuestos por la ley, esto es, ante faltas a la disciplina o a la desobediencia de un mando superior y que, por tanto,

---

<sup>286</sup> Ibidem, p. 24.

generará algún grado de incomodidad en el afectado, sin que esto, desde luego, implique algún trato cruel o degradante.

666. En efecto, la Guardia Nacional tiene, desde su génesis, una imperiosa necesidad de disciplina dado el alto fin constitucional que persigue: la seguridad pública.

667. Lo anterior se corrobora, con la literalidad del artículo 21, párrafos décimo, décimo primero y décimo tercero de la Constitución General, los cuales disponen:

[...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **cuyos fines son** salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. [...]

Las instituciones de seguridad pública, **incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado** y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

[...]

La Federación contará con una **institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional**, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

[...]

**La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional** y de las demás instituciones policiales **se regirán por una doctrina policial fundada en** el servicio a la sociedad, **la disciplina, el respeto** a los derechos humanos, al imperio de la ley, **al mando superior**, y en lo conducente a la perspectiva de género.

668. De lo transcrito es posible advertir que el objetivo primordial y la razón de ser de la Guardia Nacional es la salvaguarda de los fines previstos por el propio artículo 21 Constitucional, a saber: la vida, las libertades, la

integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

669. Para cumplir con lo anterior, la Guardia Nacional tiene, como se ha dicho, una naturaleza civil, disciplinada y profesional en materia de seguridad pública. El hecho de que el referido cuerpo de seguridad opere con los más altos estándares de disciplina y profesionalización, es esencial para el cumplimiento de sus fines pues, al tener naturaleza civil, pero estar facultada para usar la fuerza pública, la Guardia Nacional resulta responsable ante la sociedad misma de la cual emana su autoridad y para la protección de la cual, existe<sup>287</sup>.

670. Entonces, la sanción en estudio resulta proporcional en sentido estricto, pues las ventajas o beneficios que para la sociedad conlleva el avance en la consecución de la disciplina policial son visiblemente superiores en relación con los costos que la restricción temporal a la libertad y al tiempo libre implican para el afectado.

671. Para el adecuado funcionamiento de una institución, todas sus piezas deben funcionar correctamente, no puede haber eslabones frágiles o engranes desincronizados: es necesario el compromiso personal y organizacional, con uno mismo y con la institución, para la correcta realización de los objetivos.

672. En otras palabras, el grado de intervención de la sanción en estudio, considerando además que la misma se cumple, por lo general, sin salir de las instalaciones de la adscripción o comisión<sup>288</sup>, **salvo en actividades propias de las funciones** que le ordene un superior jerárquico, es

<sup>287</sup> Badiola Heresmann, Ian, “Función policial, democracia y accountability” en *Revista Logos, Ciencia y Tecnología*, Vol. 2., No. 2., Enero – Junio de 2011, p. 188 a 201. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/5177/517751800014.pdf>

<sup>288</sup> Además, la restricción per se no implica en forma alguna un trato cruel o inhumano, sino, se insiste, es la sanción ante la falta de cumplimiento de lo que es debido e impide la cabal observancia de los fines institucionales de la Guardia Nacional.

claramente menor a los beneficios que obtiene la sociedad por la contribución de esa medida correctiva al estricto cumplimiento del personal de la Guardia Nacional a las leyes y reglamentos propios de estas instituciones policiales.

673. El beneficio acarreado por las diversas formas disciplinarias de las instituciones de seguridad pública se materializa en tres dimensiones<sup>289</sup>:

1. Dimensión de fines.

La Guardia Nacional cumplirá su cometido de mantener el orden público y combatir la delincuencia.

2. Dimensión de medios.

Se refiere al aspecto táctico: sus integrantes entenderán el nivel de disciplina requerido en la institución y aquellas acciones **adecuadas** y necesarias para su trabajo.

3. Dimensión de métodos.

Se aplicarán todas las estrategias necesarias para mantener la confianza pública en la institución.

674. Con base en lo anterior, este Tribunal Constitucional reitera pues, que los beneficios de las medidas disciplinarias que pretenden evitar faltas a la disciplina, cuando se trata de instituciones de seguridad pública, exceden las molestias de sanciones temporales de tipo administrativo impuestas con motivo del incumplimiento de los deberes que impone la ley.

675. Lo anterior se hace más evidente, **si se entiende a las sanciones administrativas específicamente dirigidas a los cuerpos de seguridad**, como una forma de **justicia correctiva**, cuya naturaleza es de tipo preventivo<sup>290</sup> y busca evitar el exceso de riesgo institucional. Es

<sup>289</sup> Estas dimensiones son de evaluación policial o de rendición de cuentas policial. Pretenden servir de marco cuantitativo para verificar, con el tiempo, la efectividad de estrategias, recursos y métodos policiales. Véase, *Op. Cit*, Arias, Patricia y Zúñiga, Liza, *Control, Disciplina...* p. 19.

<sup>290</sup> Un control ex-ante.

decir, si se asegura el correcto funcionamiento de la institución, entonces se evitará la comisión de faltas a su interior, lo que a su vez contribuirá a su mejor funcionamiento hacia el exterior<sup>291</sup>.

676. De forma ilustrativa, este Tribunal hace referencia que a nivel internacional el Comité Internacional de la Cruz Roja emitió las *Reglas y Normas Internacionales Aplicables a la Función Policial*<sup>292</sup> y en ellas, estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

[...]

Es sumamente importante que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley actúen en plena conformidad con el marco jurídico que rige el empleo de la fuerza y de las armas de fuego y que, **en ese sentido, cumplan con las normas de disciplina y profesionalismo más estrictas posibles**.

[...]

Se debe responder a los actos irrespetuosos con la aplicación de los procedimientos disciplinarios correspondientes.

Sin embargo, para que tengan los efectos deseados (esto es, **el futuro cumplimiento con las órdenes y los procedimientos**), **el sistema disciplinario debe ser equitativo, transparente, oportuno y justo**. Algunas veces, para encarar la cuestión, puede ser más apropiado impartir formación complementaria, mejorar las condiciones de trabajo o proveer asistencia psicosocial.

677. Como lo indica el Comité Internacional de la Cruz Roja, los procedimientos disciplinarios son para **responder ante actos irrespetuosos de la ley o del deber y su pretensión es asegurar el futuro** (justicia correctiva) **cumplimiento de las órdenes y**

<sup>291</sup> Véase: Kidron, Eithan Y., “Understanding Administrative Sanctioning as Corrective Justice” en *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol. 51, 2018. Disponible en: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1202&context=mjlr>

<sup>292</sup> El documento en cuestión indica que el Comité Internacional de la Cruz Roja, en su calidad de organización imparcial, neutral e independiente, mantiene un diálogo con las fuerzas policiales y de seguridad de muchos países del mundo, con el objetivo de promover el respeto al marco jurídico internacional relativo a la aplicación de la ley. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc-003-809.pdf>

**procedimientos institucionales**, a fin de alcanzar el objeto de la función policial: la seguridad pública.

678. Por todo lo anterior, se declara la validez de los artículos 63, último párrafo; 66, fracciones III y IV y último párrafo de la Ley de la Guardia Nacional.

*Precedentes citados en este apartado:* No se citaron. No hay.

#### **VI.8. Estudio relativo a los artículos 60, fracción XXVI, 75 y 82 de la Ley de la Guardia Nacional**

679. Vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad las normas consistentes en:

- Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio.
- Comete el delito de insubordinación el personal de la Guardia Nacional que, faltando a sus deberes y obligaciones de disciplina, amenace a un superior o a través de violencia física atente contra su integridad o vida.
- Será sancionado, con pena de dos a seis años de prisión, el personal de la Guardia Nacional que extravíe, entregue a un tercero o pierda la custodia del arma que le haya sido dotada para el servicio. Se considerará que existe extravío cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio.

680. **Esencia del concepto de invalidez octavo.** La CNDH alegó, en resumen, que los artículos 60, fracción XXVI, 75 y 82 de la Ley de la Guardia Nacional, constituyen disposiciones indeterminadas, imprecisas y ambiguas que no permiten a los miembros de la Guardia Nacional

discernir cuándo incurren en una conducta que amerita la sanción señalada, por lo que resultan contrarias al principio de taxatividad y al de presunción de inocencia.

681. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** Para proceder al estudio del concepto de invalidez, es necesario establecer, en un **primer apartado** la doctrina constitucional con una doble vertiente: 1) la relativa a la aplicabilidad de los principios penales al derecho administrativo sancionador y 2) de forma específica, la doctrina constitucional de este Tribunal sobre el principio de taxatividad. Posteriormente, en un **segundo apartado**, con base en los elementos reconocidos en el marco teórico, se analizará la constitucionalidad de cada una de las normas impugnadas. Se precisa que en este apartado se analizará un deber del personal de la Guardia Nacional (abstenerse de realizar conductas que desacrediten a su persona o a la institución), así como las sanciones administrativas ante su incumplimiento y se analizarán además dos delitos: insubordinación; y extravío, pérdida o entrega del arma.

## **I. Doctrina constitucional**

### **a) Aplicabilidad de los principios penales al derecho administrativo sancionador**

682. En este punto, conviene retomar las consideraciones expuestas por este Tribunal Constitucional al resolver las acciones de inconstitucionalidad 34/2019<sup>293</sup> y 94/2020<sup>294</sup>. En esos asuntos, se indicó que este Tribunal ha reconocido en diversos criterios, que dentro del derecho administrativo

<sup>293</sup> Acción de inconstitucionalidad 34/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, dos de diciembre de dos mil diecinueve, párrafos 179-182.

<sup>294</sup> Acción de inconstitucionalidad 94/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Luis María Aguilar Morales, treinta de noviembre de dos mil veinte, párrafos 113-123.

sancionador se encuentran, entre otras, las sanciones administrativas a los reglamentos de policía a que se refiere el artículo 21, párrafo cuarto, constitucional que, a su vez, dispone que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. En este sentido, se citó a manera ejemplificativa la tesis 1a. CCCXVI/2014 de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN**<sup>295</sup>.

<sup>295</sup> **1a. CCCXVII/2014** (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 572, número de registro: 2007406, cuyo contenido señala: *El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad).* Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, **al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros).** Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, **en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal.** Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel

683. Asimismo, se puntualizó que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador con los matices y modulaciones propias de la expresión de la potestad punitiva del Estado de que se trate, de conformidad con los criterios siguientes: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO**<sup>296</sup>; **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**<sup>297</sup>; y, **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES**<sup>298</sup>.

684. Bajo la premisa de que los principios de la materia penal son aplicables con matices y modulaciones al derecho administrativo sancionador, dentro del cual se encuentran las sanciones administrativas aplicables a las conductas infractoras de reglamentos de policía a que se refiere el artículo 21, párrafo cuarto, constitucional, se destacó que, conforme al principio de legalidad, reconocido en el numeral 14, párrafo tercero, del

---

*regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.*

<sup>296</sup> **Jurisprudencia P./J. 99/2006** del tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, número de registro: 174488.

<sup>297</sup> **Jurisprudencia P./J. 100/2006** del Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, número de registro: 174326.

<sup>298</sup> **Tesis aislada 1a. CCCXV/2014**, de la Primera Sala, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 573, número de registro: 2007407.

propio ordenamiento fundamental, en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

685. El Tribunal precisó que al interpretar este último precepto ha establecido que el derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a los actos de aplicación, sino que incluye la ley que se aplica, de manera que debe ser redactada de forma clara, precisa y exacta a fin de que el gobernado esté cierto de la conducta infractora y de la sanción aplicable, aunado a que debe incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o menoscabo en la defensa del procesado o interesado.
686. Asimismo, que el principio de legalidad se conforma por diversos subprincipios o garantías, dentro del cual está el de taxatividad que se traduce en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas.
687. También, que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado, de modo que no sólo son válidas las normas sobre las que exista plena certeza de la conducta infractora y de la sanción aplicable, pues ello es lógicamente imposible ya que el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, sino que lo que se pretende al analizar si una norma respeta el principio de taxatividad es determinar que su grado de imprecisión es razonable, es decir, que es lo suficientemente clara.
688. Finalmente, el Tribunal Pleno destacó que lo pretendido con el análisis e interpretación del principio de legalidad reconocido en el artículo 14

constitucional es garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones, la primera, permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y, la segunda, proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas. Consideraciones que apoyó en el criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 54/2014, de la Primera Sala, que establece:

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS**<sup>299</sup>.

<sup>299</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.)** de la Primera Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 1667, número de registro: 2006867. Cuyo texto es el siguiente: *El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta*

689. En ese contexto, este Tribunal Pleno estima que las consideraciones de los precedentes son enteramente aplicables a este caso pues las normas impugnadas en este concepto de invalidez corresponden al régimen de responsabilidades administrativas que la Ley de la Guardia Nacional prevé para las conductas de sus miembros, sean estas llevadas a cabo durante el ejercicio de sus funciones, o fuera de ellas.

690. Así, toda vez que los artículos impugnados operan en el ámbito del derecho administrativo sancionador, es posible analizarlos a la luz de una metodología propia del derecho penal y, de forma particular y a la luz del concepto de invalidez, desde la óptica del principio de taxatividad.

#### **b) Doctrina constitucional sobre el principio de taxatividad<sup>300</sup>**

691. El **principio de taxatividad**, cuya vulneración alega la accionante, ha sido materia de reiterados pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En diversos precedentes se ha analizado el fundamento de dicho principio, su definición y alcances, y la forma de analizar su cumplimiento. Particularmente, en las acciones de inconstitucionalidad **95/2014**<sup>301</sup> y **147/2017**<sup>302</sup>, este Tribunal Pleno reiteró los principales pronunciamientos sobre el tema y fijó el parámetro de control constitucional en que se funda la decisión de este asunto.

---

*son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas..*

<sup>300</sup> Idéntica doctrina expuso este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 205/2020, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, diez de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 20-32.

<sup>301</sup> Acción de inconstitucionalidad 95/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, siete de julio de dos mil quince, pp. 26-32.

<sup>302</sup> Acción de inconstitucionalidad 147/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas, hizo suyo el asunto el ministro Javier Laynez Potisek, quince de octubre de dos mil diecinueve, pp. 25-36.

692. En ambos precedentes quedó establecido que el principio de taxatividad está reconocido en los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>303</sup> y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>304</sup>. En la interpretación de esa norma convencional, se atendió a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Fermín Ramírez vs. Guatemala*<sup>305</sup> (párrafo 90) y el caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*<sup>306</sup> (párrafo 121), cuyos contenidos son los siguientes:

90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que ‘nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable’, el artículo 9° de la Convención obliga a los Estados a definir esas ‘acciones u omisiones’ delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

[...] Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, [...] la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus

<sup>303</sup> **Artículo 14.** (...) En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

<sup>304</sup> Al respecto señala Thomas Antkowiak: “*Aunque el principio de máxima taxatividad legal no está expresamente establecido por el artículo 9, la Corte ha declarado violaciones a sus disposiciones cuando los códigos penales no contienen definiciones claras y precisas [...]*”. Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada”, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 258.

**Artículo 19.** Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

<sup>305</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veinte de junio de dos mil cinco, Serie C, No. 126.

<sup>306</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castillo Petruzzi y Otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve, Serie C, No. 52.

respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

En este sentido, corresponde al juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico.

121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta inculpada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9° de la Convención Americana.

693. En los precedentes nacionales referidos, este Tribunal también recordó que al interpretarse el artículo 14 constitucional se ha sostenido que:

- a) El derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, misma que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.
- b) La autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.

- c) Las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado<sup>307</sup>.

694. Además, en dichos precedentes, se retomó lo resuelto por este Tribunal Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad **29/2011**<sup>308</sup>. En ese fallo, se precisó que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, y se definió el principio de taxatividad como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas

<sup>307</sup> El análisis anterior se encuentra en la tesis P. IX/95, del Tribunal Pleno, de rubro y texto: **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.** La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.” Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, p. 82. Asimismo, puede consultarse la jurisprudencia 1a./J.10/2006 de Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubro y texto: **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.** El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa.” Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, p. 84.

<sup>308</sup> Acción de inconstitucionalidad 29/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, veinte de junio de dos mil trece, pp. 50-53.

están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas<sup>309</sup>.

695. Asimismo, se explicó que comúnmente se entiende al **principio de taxatividad** como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

696. Aunado a lo anterior, se reconoció que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado<sup>310</sup>. Por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino que se pretende que el grado de imprecisión sea razonable; es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

697. El otro extremo es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación** tal que provoque confusión o incertidumbre en los destinatarios de la norma por no saber cómo actuar frente su contenido. La certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de

<sup>309</sup> Véase, Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Madrid, Civitas, 2002, p. 21.

<sup>310</sup> “Ahora bien [...] la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» [...] Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*”. (Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad...*, op. cit., p. 120).

taxatividad. En relación con el grado de precisión que se exige en las normas penales, en las acciones de inconstitucionalidad referidas, el Tribunal Pleno citó la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de la Primera Sala, cuyo contenido es el siguiente:

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.** El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión

absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas<sup>311</sup>.

698. Igualmente, debe considerarse que en las acciones de inconstitucionalidad **95/2014**<sup>312</sup> y **147/2017**<sup>313</sup>, este Tribunal Pleno destacó que de las formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna a la **tipicidad** como elemento del delito, entendida como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho.

699. En este sentido, el principio de taxatividad exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos y b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos<sup>314</sup>. **La descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.** Para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley

<sup>311</sup> Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, p. 131.

<sup>312</sup> Acción de inconstitucionalidad 95/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, siete de julio de dos mil quince, pp. 29-32.

<sup>313</sup> Acción de inconstitucionalidad 147/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: José Fernando Franco González Salas, pp. 33-34.

<sup>314</sup> Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, p. 527.

penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, sino porque las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

700. En ese orden de ideas, el principio de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición **pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma**. Esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos. Como se precisó, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señale como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos; pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza **resultará violatoria del derecho a la seguridad jurídica**.

701. Sin embargo, en los precedentes citados, también se precisó que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones

se impondrán a quienes incurran en ellas; la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual<sup>315</sup>.

702. Asimismo, este Tribunal Pleno destacó que el análisis del grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse tomando en consideración únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como al contraste con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que es imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas (iv) y a sus posibles destinatarios<sup>316</sup>.

703. Asimismo, este Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre la importancia del principio de taxatividad en asuntos en materia administrativa. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2020<sup>317</sup>, este Pleno consideró que la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo, resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal

<sup>315</sup> Véase al respecto, el estudio de Víctor Ferreres Comella. *El principio de taxatividad...*, op. cit., pp. 21 y ss.

<sup>316</sup> La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado la Primera Sala en las consideraciones del Amparo en Revisión 448/2010, en sesión de trece de julio de dos mil once. En sentido similar, se puede consultar la jurisprudencia 1a./J. 1/2006 de la Primera Sala, de rubro: "**LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS**", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 537; así como la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de Primera Sala, de rubro: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS**", disponible la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, p. 131.

<sup>317</sup> Acción de inconstitucionalidad 34/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Javier Laynez Potisek, dos de diciembre de dos mil diecinueve, párrafos 179-182.

que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

704. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 94/2020<sup>318</sup>, el Tribunal Pleno reiteró su doctrina expuesta en la ya referida acción de inconstitucionalidad 34/2019 y reafirmó que los principios de la materia penal son aplicables con matices y modulaciones al derecho administrativo sancionador.

705. Por ello, en atención a lo resuelto en los reseñados precedentes, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada penalmente resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su **imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.**

**II. Razones particulares de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas**

706. Las normas en cuestión disponen:

| Ley de la Guardia Nacional |                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo                   | Fracción normativa combatida                                                                                                                                                                                                                  |
| 60, fracción XXVI          | Artículo 60. Son deberes del personal de la Guardia Nacional: [...] <b>XXVI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio.</b>                                |
| 75                         | Artículo 75. Comete el delito de insubordinación el personal de la Guardia Nacional que, <b>faltando a sus deberes y obligaciones de disciplina, amenace a un superior o a través de violencia física atente contra su integridad o vida.</b> |

<sup>318</sup> Acción de inconstitucionalidad 94/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Luis María Aguilar Morales, treinta de noviembre de dos mil veinte, párrafos 113-123.

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 82 | Artículo 82. Será sancionado, con pena de dos a seis años de prisión, el personal de la Guardia Nacional que extravíe, entregue a un tercero o pierda la custodia del arma que le haya sido dotada para el servicio.<br><b>Se considerará que existe extravío cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio.</b> |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- a) **Análisis del artículo 60, fracción XXVI de la Ley de la Guardia Nacional, en la porción normativa que dispone “Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio”.**

707. El primero de los artículos impugnados (60, fracción XXVI), se ubica bajo la denominación **“De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios”**, en el título quinto **“Régimen Disciplinario”**, y contiene los siguientes elementos:

1. La exigencia de abstenerse de realizar conductas.
2. Las conductas son relativas a la desacreditación de la persona que las lleve a cabo o de la imagen de la Guardia Nacional.
3. En la norma, la conducta es reprochable estando dentro y fuera del servicio.

708. Así, de las denominaciones del título y el capítulo en el que se encuentra ubicada la norma en estudio se obtiene que con ésta se busca proteger la reputación institucional de la Guardia Nacional y la imagen de los miembros que la componen. Sin embargo, es necesario determinar si la descripción del supuesto normativo es clara, precisa y no da lugar a confusiones. Es decir, este Tribunal Pleno determinará si se violenta el principio de taxatividad.

709. Sobre el precepto que se analiza la CNDH alega que su redacción no permite que los integrantes de la Guardia Nacional tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción

cuando realicen actos que “*desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional*”.

710. La Comisión argumenta que la norma permite un margen muy amplio de aplicación pues no es posible discernir en todos los casos cuando una conducta pudiera desacreditar la imagen de un integrante de la Guardia Nacional o de la propia institución. Ello, porque las disposiciones aluden a referencias imprecisas o indeterminadas que por la apreciación subjetiva del aplicador pueden o no ser susceptibles de ser sancionadas.

711. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que primero es necesario analizar los alcances del vocablo “*desacreditar*”, que en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, tiene una única acepción:

1. tr<sup>319</sup>. Disminuir o quitar la reputación de alguien, o el valor y la estimación de algo.

712. De acuerdo con ese significado la norma expresa que un deber del personal de la Guardia Nacional es no realizar conductas que *disminuyan* o *quiten* la reputación de ellos mismos, o de la institución. Esto implica que la expresión “*desacreditar*” da lugar a un amplio margen de apreciación al operador jurídico para determinar, de manera discrecional, si la reputación de quien realiza la conducta o de la institución se ha visto afectada.

713. Lo anterior, genera incertidumbre pues la calificación de la “*desacreditación*” que haga la autoridad, no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito personal de apreciación, lo que implica que la afectación se torne subjetiva y relativa a la valoración de cada persona, según su propia estimación. Entonces, mientras que para una persona

---

<sup>319</sup> Verbo transitivo.

una conducta determinada pudiera desacreditar la imagen personal de un miembro de la Guardia Nacional o la imagen de la propia institución, para otra pudiera no hacerlo.

714. Este Alto Tribunal considera que los efectos de la norma cuestionada, dada su ambigüedad y las condiciones subjetivas de su aplicación, podrían entrañar sesgos de diversos tipos que no harían sino perpetuar los prejuicios sociales existentes sobre ciertas conductas. Esto es así debido a que la determinación de si una conducta desacredita o no a la Guardia Nacional o a alguno de sus miembros, depende exclusivamente del proceso interno de la persona que la aplique, al no existir parámetros objetivos o legales para delimitar su aplicación.
715. Lo anterior no desconoce lo decidido por la Segunda Sala al fallar el Amparo en Revisión 1269/2017<sup>320</sup>. En ese asunto se analizó la constitucionalidad del artículo 19, fracción XXX de la Ley de la Policía Federal<sup>321</sup>, cuyo contenido es esencialmente el mismo que el del precepto aquí estudiado y se determinó su validez.
716. Sin embargo, el Tribunal Pleno no coincide con lo ahí señalado, en el sentido de que la exigencia relativa no transgrede el principio de seguridad jurídica, sino que solo es una prohibición razonable que de no ser acatada, dará lugar al procedimiento administrativo.

<sup>320</sup> Amparo en Revisión 1269/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Eduardo Medina Mora I., nueve de agosto de dos mil dieciocho, pp. 23-30. Similares argumentos fueron sostenidos por la Segunda Sala al fallar el amparo en revisión 223/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Eduardo Medina Mora I., diecinueve de junio de dos mil diecinueve, pp. 24-32 y el amparo en revisión 508/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Luís María Aguilar Morales, veintiocho de abril de dos mil veintiuno, 7-20.

<sup>321</sup> Ley de la Policía Federal.

*“19. Son deberes de los integrantes:*

*(...)*

*XXX. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Policía Federal, dentro o fuera del servicio;(...)”.*

717. Lo anterior, pues como se explicó y se reitera, el artículo al estar enmarcado en el derecho administrativo sancionador y traducirse, en caso de actualizarse, en consecuencias adversas para el presunto responsable, debe cumplir con las garantías mínimas de ese tipo de normas. Además, se estima inadmisibile la existencia de inseguridad jurídica por subjetividad a la hora de determinar su contenido y aplicación.
718. En ese sentido se precisa que el Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 94/2020<sup>322</sup> continuó con su doctrina respecto a la aplicabilidad de los principios de la materia penal, al derecho administrativo sancionador. De forma particular, al estudiar el principio de legalidad, se dijo que este se componía por diversos subprincipios o garantías, dentro de las cuáles se encuentra el de taxatividad, que se traduce en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas.
719. Así, la aplicación de ese principio a normas de derecho administrativo sancionador tiene una triple lógica<sup>323</sup>. Por una parte, se busca cumplir la necesidad constitucional de someter a control democrático la política punitiva del estado, a su vez, se pretende proscribir la arbitrariedad del actuar de la autoridad y finalmente, se busca que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

---

<sup>322</sup> Resuelta en sesión de treinta de noviembre de dos mil veinte.

<sup>323</sup> Criterio que se comparte de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 3508/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, treinta de abril de dos mil catorce, párrafos 90-98.

720. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al emitir la Opinión Consultiva OC 11/90<sup>324</sup>, el referido Tribunal Internacional determinó:

24. Ese deber de organizar el aparato gubernamental y de crear las estructuras necesarias para la garantía de los derechos está relacionado, en lo que a asistencia legal se refiere, con lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención. Este artículo distingue entre acusación[es] penal[es] y procedimientos de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Aun cuando ordena que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías... por un juez o tribunal en ambas circunstancias, estipula adicionalmente, en los casos de delitos, unas garantías mínimas. **El concepto del debido proceso en casos penales incluye, entonces, por lo menos, esas garantías mínimas. Al denominarlas mínimas la Convención presume que, en circunstancias específicas, otras garantías adicionales pueden ser necesarias si se trata de un debido proceso legal.** En el mismo sentido: Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 1191, párr.176.

[...]

28. En materias que conciernen con la determinación de [los] derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace en el numeral 2 al referirse a **materias penales**. **Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal.** Cabe señalar aquí que las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso. *(Énfasis añadido)*

721. Si bien en ese asunto se desarrolló la aplicabilidad de los principios del derecho penal a otras materias, y en particular del debido proceso, resulta ilustrativo también de la forma en que puede ser aplicable el principio de taxatividad.

<sup>324</sup> Opinión Consultiva OC-11/90 del diez de agosto de mil novecientos noventa. Excepciones al agotamiento de los recursos internos. Párrafos 24 y 28, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_11\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_11_esp.pdf)

722. Lo anterior pues, si nos encontramos ante hipótesis normativas que, por su vaguedad, significado y aplicación son susceptibles de quedar al arbitrio del operador jurídico, entonces no será posible ni proscribir la arbitrariedad en su aplicación, ni predecir las consecuencias normativas de la conducta de que se trate.

723. Pensar que la manifestación de tales conductas puede acontecer de la más diversa manera y eso hace necesario ese grado de generalidad en la norma (para poder abarcar aquellas acciones que redunden en una afectación a la percepción pública y social de la institución), llevaría a desconocer la proscripción de la arbitrariedad. En un Estado democrático de derecho es preferible que las normas jurídicas en general y de forma muy particular las sancionatorias, no dejen márgenes de actuación que puedan quedar condicionados por la arbitrariedad o los sesgos del operador jurídico de que se trate. Interpretar lo contrario, implicaría desconocer el mandato contenido en el segundo párrafo del artículo 1º Constitucional: el principio pro persona.

724. Así las cosas, se reitera que la interpretación más protectora de la persona humana (encaminada a la predictibilidad jurídica) y, por tanto, la que mayor seguridad jurídica produce es la establecida en este apartado.

725. Por lo anterior, **se declara la invalidez del del artículo 60, fracción XXVI de la Ley de la Guardia Nacional**, en todo su contenido, que dispone *“Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio”*.

- b) **Análisis del artículo 75 de la Ley de la Guardia Nacional, en la porción normativa que establece “[...] faltando a sus deberes y obligaciones de disciplina, amenace a un superior o a través de violencia física atente contra su integridad o vida”**

726. La segunda norma impugnada en este octavo concepto de invalidez es la totalidad del artículo 75 de la Ley de la Guardia Nacional. Al respecto, en esencia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sostiene la misma línea argumentativa que con el precepto anterior: que su construcción normativa permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas o subjetivas, cualquier acto de expresión sea considerado una amenaza.

727. El artículo en estudio establece:

Artículo 75. Comete el delito de insubordinación el personal de la Guardia Nacional que, **faltando a sus deberes y obligaciones de disciplina, amenace a un superior o a través de violencia física atente contra su integridad o vida.** (*Énfasis añadido*).

728. Los elementos del tipo penal son los siguientes:

- a) El sujeto activo de la conducta tiene la calidad específica de “*personal de la Guardia Nacional*”.
- b) El sujeto pasivo es “*un superior*”, es decir, cualquier persona integrante de la Guardia Nacional con un rango mayor al sujeto activo.
- c) Se sanciona el hecho de amenazar a un superior o, a través de violencia física, atentar contra su integridad o vida.
- d) No se establece un medio específico para cometer la conducta.
- e) La forma de comisión es dolosa.
- f) El bien que se pretende proteger es la disciplina institucional.

729. Este Tribunal considera que la norma de mérito, particularmente en su porción normativa de “*amenace a un superior*” no es clara ni precisa por lo que se torna inconstitucional.

730. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, define “amenazar” como:

De amenaza.

1. tr. Dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien.
2. tr. Dicho de algo malo o dañino: Presentarse como inminente para alguien o algo. Una epidemia amenaza a la población.
3. tr. Dicho de una cosa: Dar indicios de ir a sufrir algo malo o dañino. La casa amenaza ruina.
4. tr. desus. Conducir, guiar el ganado.

731. Es decir, la norma expresa que los miembros de la Guardia Nacional no deben dar a entender con actos o palabras a sus superiores que quieren hacerles algún mal, así como que tampoco deben atentar, usando violencia física, contra su integridad o vida pues ello implicaría, desde luego, un atentado contra la disciplina institucional. Sin embargo, el precepto no respeta el principio de taxatividad, pues la amplia gama de conductas que caben en amenazar lleva a considerar sobre inclusiva a la porción analizada.

732. Resulta importante destacar que esta Suprema Corte no desconoce la importancia de la disciplina en las instituciones policiales. Por ejemplo, la Primera Sala ya se pronunció con relación a la disciplina, aun cuando no policial, sino la del ejército. Al resolver el amparo en revisión 705/2010<sup>325</sup>, la Sala consideró que los miembros del ejército debían guiar su conducta bajo estrictos códigos de disciplina, honor y respeto, con independencia de su jerarquía. Se precisó que, en el fuero castrense, la disciplina supone invariablemente el acatamiento y observancia fiel del orden establecido y de los preceptos que lo reglamentan.

---

<sup>325</sup> Amparo en Revisión 705/2010, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Juan N. Silva Meza, uno de diciembre de dos mil diez, pp. 15-16.

733. Con base en lo anterior, la Primera Sala advirtió, por una parte, que la subordinación era una de las principales manifestaciones de la disciplina que se traducía en la sumisión respetuosa y obediente al superior jerárquico y, por otra parte, que la insubordinación era la agresión a la relación de jerarquía legalmente constituida. Es decir, las afectaciones a la subordinación rompen el vínculo de respeto y obediencia jerárquica y provocan un mal funcionamiento institucional.
734. En este punto, es conveniente recordar también lo analizado en el concepto de invalidez sexto pues con ello y trasladando las ideas de disciplina antes expresadas, a una institución policial como lo es la Guardia Nacional, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, entonces la intención de la norma analizada es legítima pues pretende evitar la desacreditación institucional de la Guardia Nacional.
735. Sin embargo, debemos recordar que el principio de taxatividad **exige** que el mensaje de la norma sea suficientemente claro y que no provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre, cuestión que en el caso no acontece.
736. En efecto, el verbo rector de la norma impugnada, “*amenazar*”, conlleva una innumerable cantidad de supuestos posibles en los que se incluyen aquellos que no necesariamente implican de forma objetiva la causación de algún daño.
737. Las amenazas pueden entenderse como una declaración de *lastimar* a alguien o hacerle daño, sin embargo, una expresión que en un contexto pudiera significar una amenaza pudiera no hacerlo en lo absoluto en un contexto diverso.
738. La prohibición de “*amenazar*” busca por regla general proteger la libertad de la persona amenaza, entendida esta en dos facetas: 1) una subjetiva y psicológica, como el derecho al sosiego, a la tranquilidad personal en el

desarrollo cotidiano y ordenado de la vida y 2) otra objetiva, relativa al derecho a comportarse y moverse libremente sin la intimidación que supone una amenaza proferida<sup>326</sup>.

739. Sin embargo, cuando “*las amenazas*” se regulan en el ámbito de la seguridad pública, en ocasiones el legislador tiende a interpretarlas y a construirlas normativamente, como si fueran el acto de “*desacato*”. Esto es así, pues en ámbitos institucionales, las amenazas pueden también implicar reclamos legítimos sobre inconformidades o protestas respecto de la actuación de los órganos públicos y sus integrantes.

740. Las consideraciones expuestas son coincidentes con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el Caso Palamara Iribarne Vs. Chile<sup>327</sup>:

92. La Corte nota con preocupación que, a pesar del valioso aporte de la reforma legislativa, se conserva en el artículo 264 del Código Penal reformado un tipo penal de “amenaza” a las mismas autoridades que constituían, con anterioridad a la reforma de dicho Código, el sujeto pasivo del delito de desacato. De esta manera se contempla en el Código Penal una **descripción que es ambigua y no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva, lo cual podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían que las conductas anteriormente consideradas como desacato sean penalizadas indebidamente a través del tipo penal de amenazas**. Por ello, si decide conservar dicha norma, **el Estado debe precisar de qué tipo de amenazas se trata, de forma tal que no se reprima la libertad de pensamiento y de expresión de opiniones válidas y legítimas o cualesquiera inconformidades y protestas respecto de la actuación de los órganos públicos y sus integrantes.** (*Énfasis añadido*).

<sup>326</sup> Esta tipología de amenazas las ha desarrollado el Tribunal Supremo de España en sus sentencias: SSTS 660/2003 de 5 de mayo, 701/2003 de 16 de mayo, 821/2003 de 5 de junio y 1162/2004 de 15 de octubre.

<sup>327</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile Sentencia de 22 de noviembre de 2005 (Fondo Reparaciones y Costas). Párrafo 92. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_135\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf)

741. Así, para determinar si algo es o no una amenaza, habría que atender a la expresión proferida o a la acción ejercida, a las condiciones del emisor y del receptor y a todas aquellas circunstancias que contribuyan a la valoración contextual del hecho, como la relación de desequilibrio de poder entre quien amenaza -inferior jerárquico- y quien es amenazado -superior jerárquico-. Es decir, habría que verificar la ocasión en que la supuesta amenaza se profiere, la persona que amenaza y sus actos anteriores, simultáneos y posteriores y la conducta previa, simultánea y posterior de la persona amenazada.

742. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera la porción normativa “*amenace a un superior*” del artículo impugnado es inconstitucional por violentar el principio de taxatividad, dado que su estructura abierta provoca una ambigüedad tal que no permite al destinatario de la norma fijar el límite de lo que podría actualizar o no el tipo penal.

743. Entonces, **se declara la invalidez del artículo 75 de la Ley de la Guardia Nacional**, en la porción normativa que establece “(...) *amenace a un superior o...*”, a fin de que la norma continúe funcional, como se ve enseguida:

**Artículo 75.** Comete el delito de insubordinación el personal de la Guardia Nacional que, faltando a sus deberes y obligaciones de disciplina, ~~amenace a un superior o~~ a través de violencia física atente contra su integridad o vida.

**c) Análisis del artículo 82, segundo párrafo de la Ley de la Guardia Nacional**

744. Ahora se procederá al estudio del último precepto materia de este apartado, el segundo párrafo del artículo 82 de la Ley de la Guardia Nacional, que a la letra establece:

**Artículo 82.** Será sancionado, con pena de dos a seis años de prisión, el personal de la Guardia Nacional que extravíe, entregue a un tercero o pierda la custodia del arma que le haya sido dotada para el servicio.

**Se considerará que existe extravío cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio. (*Énfasis añadido*).**

745. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el segundo párrafo del artículo referido vulnera el principio de presunción de inocencia pues no es necesario que se compruebe que efectivamente el arma fue extraviada, sino que basta que un integrante de la Guardia Nacional no la deposite en el lugar correspondiente para presumir que la ha extraviado y que, por tanto, se configure el delito de extravío de arma.

746. Este Tribunal Pleno considera, **en suplencia de la queja (por tratarse de un tipo penal, lo que no es aplicable a todas las impugnaciones de este caso)**, que el segundo párrafo del artículo 82 de la Ley de la Guardia Nacional es inconstitucional. Esto, porque vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, por ser una hipótesis sobre inclusiva. Ello atendiendo a que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019<sup>328</sup> consideró que la existencia de disposiciones que sufran de **cierto grado de indefinición y, por tanto, de sobre inclusión, resultan contrarias al principio de taxatividad.**

747. El segundo párrafo del artículo 82 utiliza como vocablo rector la palabra “extravío”, que es un indicativo presente de la primera persona del singular derivado del verbo impersonal e infinitivo “extraviar”. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “extravío” significa:

Extravío

1. m. Acción y efecto de extraviar o extraviarse.
2. m. Desorden en las costumbres.

<sup>328</sup> Acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: José Fernando Franco González Salas, ocho de marzo de dos mil veintiuno, pp. 86-87.

3. m. coloq. molestia (acción de molestar).

748. Por su parte “*extraviar*” significa:

Extraviar

De extra- y el lat. via 'camino'.

Conjug. c. enviar.

1. tr. Perder algo, o no saber u olvidar dónde se encuentra. U. t. c. prnl.

2. tr. Dejar vagar la vista o la mirada sin fijarlas en un punto determinado.

3. prnl. Dicho de una persona: Perder el camino o la orientación.

4. prnl. Dejar la carrera y forma de vida que se había empezado y tomar otra distinta. U. m. en sent. Peyor.

749. Con ese contexto, es importante referirse a la definición legal de “*extravío*” que provee la Ley de la Guardia Nacional en el precepto impugnado:

Artículo 82. Será sancionado, con pena de dos a seis años de prisión, el personal de la Guardia Nacional que *extravíe*, entregue a un tercero o pierda la custodia del arma que le haya sido dotada para el servicio.

Se considerará que **existe extravío** cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio. (*Énfasis añadido*).

750. En el caso, el legislador creó una definición legal para la palabra “*extravío*”, resignificándola como la falta de entrega al depósito de armamento correspondiente, de un arma destinada al cumplimiento del servicio. Esto es, el significado común no es coincidente con el de la norma, quizás por tratarse de un ámbito especializado de personas a las que se dirige, lo miembros de la Guardia Nacional. Lo que en sí mismo no es inconstitucional, pues en ocasiones los tipos penales pueden dirigirse a un grupo determinado de personas que entienden las referencias a ciertas costumbres o términos propios de cierto ambiente<sup>329</sup>.

<sup>329</sup> Semejante a lo establecido en la tesis de la Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Penal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 2, página 1105. Cuyo contenido es el siguiente: “VERTER ESPECIES QUE PUEDAN CAUSAR TIBIEZA O DESAGRADO EN EL SERVICIO. EL DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 407, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL

751. Así las cosas, el significado de “*extraviar*” para el tipo penal analizado desde la gramática es claro y no genera confusión. Si un arma destinada al servicio no es entregada al depósito correspondiente se considerará extraviada y el responsable será sancionado con la pena prevista en la ley.
752. No obstante, este Tribunal Pleno considera que la razón de la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada es la sobre inclusión en la que incurre. En efecto, el precepto en cuestión, al establecer que habrá extravío “*cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le hayan entregado para el cumplimiento del servicio*” incluye situaciones que, aunque pudieran implicar la actualización de sus hipótesis normativas, no constituirían ningún delito.
753. En otras palabras, a pesar de que el significado del vocablo “*extraviar*” se comprende con la propia definición del legislador, la forma como opera dentro de la norma, da lugar a que, dentro de él, encuentren cabida casos que no necesariamente constituyen una conducta delictiva (por lo que es una porción sobreinclusiva). Si bien en casos como este, el legislador se

---

EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. El delito contra el honor militar, en su modalidad de “verter especies que puedan causar tibieza o desagrado en el servicio”, del cual sólo pueden ser sujetos activos aquellos militares que ostenten el grado de Oficial de las Fuerzas Armadas, no violenta el principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, ya que el grado, jerarquía, experiencia e instrucción con el que cuenta un Oficial de las Fuerzas Armadas, le permiten el suficiente conocimiento de los usos, costumbres y legislación castrense a fin de que le resulten comprensibles, con la suficiente claridad y precisión, los vocablos empleados en dicho numeral. En este sentido, de conformidad con los artículos 3 bis y 8, de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como de los artículos 10, 11, 42, 82 y 87, del Reglamento General de Deberes Militares, es posible derivar que la legislación militar establece una pauta de conducta consistente en que los militares deberán abstenerse de manifestar cualquier idea o reproche que, por sí mismo, pueda provocar la perturbación del orden, las dudas o el relajamiento de la disciplina. Esta pauta de conducta, por las razones anteriormente descritas, es fácilmente comprensible para un Oficial de las Fuerzas Armadas, por lo que los términos utilizados en la norma penal que reprocha la violación a esta pauta de conducta, también lo son.”

esfuerzo por utilizar un lenguaje preciso, lo cierto es que las figuras jurídicas no siempre poseen una exposición clara, sino que pueden variar o entenderse de manera distinta dependiendo de lo que suceda en los hechos<sup>330</sup>.

754. Por esa razón, las palabras que aparecen en las normas jurídicas para aludir a hechos, sucesos o actividades humanas y proporcionar pautas o criterios para guiar o juzgar estas últimas, tienen una zona de penumbra que las puede hacer actual o potencialmente vagas<sup>331</sup>.

755. Para entender mejor esta zona de penumbra que hace potencialmente vagas a las normas, es importante tener en cuenta que los predicados fácticos que las componen son generalizaciones<sup>332</sup>, tal y como ocurren en este caso con la palabra “extravío”.

756. Esta razón permite que algunas situaciones de hecho actualicen hipótesis normativas (como la de un delito) para la cual no está diseñada la norma, y cuando esto sucede, se incurre en el ya referido vicio de sobre inclusión.

757. En efecto, de la literalidad de la norma es posible considerar que siempre que un miembro de la Guardia Nacional extravíe su arma, se hará indefectiblemente acreedor a una sanción (generalización sobre inclusiva), sin embargo, la norma no establece la posibilidad de que dicho extravío hubiese sido con causa del propio ejercicio del deber o por alguna razón diversa ajena a la voluntad del encargado del arma.

---

<sup>330</sup> Carrió, Genaro R. *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. (Buenos aires: Abeledo Perrot, 2011), p. 52

<sup>331</sup> *Ibíd*, p. 55

<sup>332</sup> Cuando se dice peyorativamente que un enunciado que es “sólo una generalización”, implica que por más que el enunciado puede ser verdadero en algunos o la mayoría de los casos, no necesariamente es verdadero para todos. Véase Schauer, Frederick, en *Las Reglas en juego. Un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana*. (Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2004), p. 89

758. Un arma puede, por ejemplo, extraviarse o perderse en combate con facilidad, debido a la naturaleza misma de la actividad, o puede también extraviarse por muy diversas razones, empero, normativamente la sanción se actualizará de forma indefectible por el mero hecho de no entregar el arma al depósito correspondiente, sin importar si el motivo descansa en un caso fortuito, en uno de fuerza mayor, o en algún otro elemento que hiciera imposible su entrega material y aun cuando posteriormente pudiera **probar que no cometió el delito, cabe la posibilidad de que fuera sometido a un procedimiento penal.**
759. Ahí radica la sobre inclusión de la norma: alcanza en su hipótesis a todos aquellos casos en que el arma no haya sido entregada, sin distinguir la razón de ello, lo que provoca incertidumbre y abre la posibilidad de una aplicación indiscriminada de la disposición en perjuicio de las personas que, por diversos hechos ajenos a su voluntad, pudieran no entregar el arma al depósito correspondiente.
760. Finalmente, debemos recordar que si el análisis la norma se hace a través de un medio de control abstracto como la presente acción de inconstitucionalidad, no es posible realizar una interpretación conforme o integradora debido al principio de legalidad, y particularmente, al de taxatividad, que opera en la materia penal.
761. En efecto, cuando se trata del control constitucional abstracto de un tipo penal, a fin de cumplir el principio de referido -taxatividad-, los elementos del delito, es decir, lo sancionable y la pena, deben quedar claros –“a golpe de vista”- a las personas con la lectura de la norma que contiene el delito y su sanción, cuestión que, como se vio, en el caso no acontece dada la gran cantidad de supuestos que pueden encontrar cabida bajo la redacción de la norma.

762. Así las cosas, se declara la invalidez del artículo 82, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional y de la porción “extravíe” del primer párrafo porque la porción impugnada e invalidada existe en función de esa palabra. Por lo que el tipo penal quedará:

Artículo 82. Será sancionado, con pena de dos a seis años de prisión, el personal de la Guardia Nacional que **extravíe**, entregue a un tercero o pierda la custodia del arma que le haya sido dotada para el servicio.

~~Se considerará que existe extravío cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio.~~

763. En este apartado se declara la **invalidez** de los artículos 60, fracción XXVI en su totalidad, 75 en su porción normativa “amenace a un superior o” y 82, en la porción normativa “extravíe” del primer párrafo y la totalidad del segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional.

*Precedentes citados en este apartado:*

- *Acciones de inconstitucionalidad: Acción de inconstitucionalidad **29/2011**; 95/2014; 147/2017; 34/2019; 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019; 94/2020; y 205/2020.*
- *Amparo en Revisión 705/2010 y 1269/2017.*
- *Amparo Directo en Revisión 3508/2013.*

## VII. EFECTOS

764. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

765. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

- a. Artículo 9, fracciones IV, VI y XXVI en la porción normativa *“así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real”* y XXXVI en la porción normativa *“y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren”,*.
- b. Artículo 25, fracción II, en la porción normativa *“no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”*.
- c. Artículos 14, fracción IV, última parte y 25, fracción II, última parte en las porciones normativas *“no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”*.
- d. Artículo 25, fracción VII, en la porción normativa *“dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública”*.
- e. Artículo 60, fracción XXVI, en su totalidad que dispone: *“Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio”*.
- f. Artículo 75 en la porción normativa: *“(…) amenace a un superior o...”*.
- g. Artículo 82, en su porción normativa *“extravíe”* del primer párrafo y la totalidad del segundo párrafo.

766. **Extensión de efectos de invalidez:** En el anterior considerando se declaró la invalidez del artículo 82, en su porción normativa “*extravíe*” del primer párrafo y la totalidad del segundo párrafo. Toda vez que se estima que esas porciones violan el principio de taxatividad al ser sobreinclusivas. Ese mismo vicio también se presenta en la porción normativa “*o pierda la custodia d...*”. Por lo que, en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez se debe extender a ésta. Con lo que seguirá funcional el tipo penal de ese precepto 82 (al quedar: “*Artículo 82. Será sancionado, con pena de dos a seis años de prisión, el personal de la Guardia Nacional que entregue a un tercero el arma que le haya sido dotada para el servicio.*”s

767. **Retroactividad:** En el anterior considerando se ha declarado la invalidez del artículo 75 en la porción normativa “*(...) amenace a un superior o...*” y del artículo 82 primer párrafo en las porciones normativas “*extravíe*” y “*(...) o pierda la custodia d (...)*” y de la totalidad de su segundo párrafo. Porciones normativas que se refieren a tipos penales. Entonces, al tratarse de la materia penal procede otorgar efectos retroactivos a la invalidez al día en que entraron vigor las porciones normativas, lo cual sucedió al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación<sup>333</sup>, esto es, el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve<sup>334</sup>.

768. **Otros lineamientos:** En el caso de la invalidez del artículo 75 en la porción normativa “*(...) amenace a un superior o...*” y del artículo 82 primer párrafo en las porciones normativas “*extravíe*” y “*(...) o pierda la custodia d (...)*” y de la totalidad de su segundo párrafo, considerando que se trata de tipos penales, los efectos serán retroactivos sin posibilidad de

---

<sup>333</sup> Transitorios

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>334</sup> Se publicó el lunes veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

que los operadores jurídicos competentes decidan y resuelvan los efectos de esa retroactividad<sup>335</sup>.

769. **Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez incluida las de efectos retroactivos surtirán efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

770. **Notificaciones:** Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia deberá notificarse al Congreso de la Unión. Respecto a las porciones normativas invalidadas que contienen tipos penales deberá notificarse al Consejo de la Judicatura Federal para que lo informe a los juzgados de distrito, tribunales colegiados de circuito y tribunales unitarios. Y también deberá notificarse a la Fiscalía Federal de la República.

### DECISIÓN

771. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es **procedente y parcialmente fundada** la acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 9, fracciones III, V, XVIII, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVIII; 57 a 71; 60, fracción V; 63, último párrafo; 66, fracciones III y IV y último párrafo; 100, 102, 103, 104, 105 y 106, todos de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial

<sup>335</sup> En este sentido se resolvió la acción de inconstitucionalidad 100/2016, en sesión de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, con mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, de acuerdo con las consideraciones del apartado VI de esta sentencia.

**TERCERO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 9, fracciones IV, VI, XXVI en la porción normativa *“así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real”* y XXXVI, en la porción normativa *“y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren”*; 25, fracción II, en la porción normativa *“no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”*; 14, fracción IV, última parte y 25, fracción II, última parte, en las porciones normativas *“no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”*; 14, fracción IV en la porción normativa *“no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso”*; 25, fracción VII, en la porción normativa *“dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública”*; 60, fracción XXVI, en su totalidad que dispone: *“Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio”*; 75 en la porción normativa: *“(…) amenace a un superior o...”* y 82, en sus porciones normativas *“extravíe”* y *“o pierda la custodia d...”* del primer párrafo y la totalidad del segundo párrafo; de acuerdo con las consideraciones del apartado VII de esta ejecutoria; a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso de la Unión.

**CUARTO:** La invalidez de los artículos 75 en la porción normativa: *“(…) amenace a un superior o...”* y 82, en sus porciones normativas *“extravíe”* y *“o pierda la custodia d...”* surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, de conformidad con los apartados VI y VII de esta decisión.

**QUINTO:** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

PROYECTO