

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 18 DE ABRIL DE 2023.**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

137/2022

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR SENADORAS Y SENADORES DE LA LXV LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE LA GUARDIA NACIONAL, ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS Y ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y SEGURIDAD NACIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.**

**(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ)**

**3 A 92  
EN  
LISTA**

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

## TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 18 DE ABRIL DE 2023.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTA: SEÑORA MINISTRA:**

**NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES  
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
LORETTA ORTIZ AHLF  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:20 HORAS)**

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Buenos días, señoras Ministras y señores Ministros. Se abre esta sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Señor secretario, dé cuenta, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 39 ordinaria, celebrada el lunes 17 de abril del año en curso.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Si no hay observaciones, les consulto ¿Podemos aprobar el acta en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, por favor, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2022, PROMOVIDA POR SENADORAS Y SENADORES DE LA LXV LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES ORGÁNICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE LA GUARDIA NACIONAL ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS Y DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS.**

Bajo la ponencia del señor Ministro González Alcántara Carrancá y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Como recordarán, en la sesión pasada avanzamos en la votación del parámetro e iniciamos la discusión del segundo subapartado del estudio de fondo, es decir, propiamente de los rubros temáticos que analizan los artículos impugnados, por lo que, continuando con el análisis del decreto impugnado, les recuerdo que estamos en el estudio del rubro denominado “Traslado de las facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional”. Tiene la palabra la Ministra Loretta.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Gracias, Ministra Presidenta. De inicio, quiero externar mi reconocimiento al Ministro ponente González Alcántara Carrancá, así como a su equipo de trabajo por la propuesta que nos presentan, pues se trata de un asunto de alta complejidad y relevancia para la seguridad pública en nuestro país.

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

En los términos de lo dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza Vs. México en su párrafo 54, cito: Desde el año 2006, la administración del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, dio inicio a la estrategia de seguridad pública, también conocida como “guerra contra el narcotráfico” o “militarización de la seguridad pública”, diseñada e implementada como una respuesta estatal para restablecer el orden público frente a la violencia vinculada a la delincuencia organizada y el narcotráfico imperante en distintas zonas del territorio mexicano.

Desde ese momento ha continuado agravándose nuestro contexto, ya que el crimen organizado se ha fortalecido y ha puesto en mayor riesgo la seguridad e integridad de las y los mexicanos. Ello ha forzado a distintas autoridades del Estado a adaptar, en el ámbito de sus competencias, el marco legal y constitucional, a efecto de fortalecer a las instituciones policiales que se habían tornado en insuficientes ante la amenaza asimétrica que representan las

organizaciones delictivas, por no ser lo bastante eficientes y adiestradas.

Como resultado de lo anterior, en el año de 2019 se realizó la reforma constitucional que, entre otras cuestiones, creó a la Guardia Nacional para que se consolide con apoyo de las fuerzas castrenses que, por su propia naturaleza, cuentan con una mayor disciplina y capacidad para garantizar la seguridad e integridad de todas y todos los habitantes de nuestro país, en un marco de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

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

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

En primer lugar, destaco que el Congreso Federal cuenta con una amplia libertad configurativa en materia de seguridad pública, tal como reconoce el mismo proyecto, basándose en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 115/2018. Con base en ello, estoy de acuerdo con las afirmaciones en las que la propuesta reconoce que el control que puede hacer este Alto Tribunal no debe sustituir la

función de los Poderes respectivos a quienes corresponde diseñar la política en materia de seguridad pública que quedó impresa en el Texto Constitucional reformado en el año del dos mil diecinueve.

No obstante, no comparto la conclusión de que el traspaso del control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional conlleve a que la llamada “regla de adscripción”, referida a la Guardia Nacional, esté adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y haya quedado vaciada de contenido y ello implique que no esté subordinada al mando civil. Contrario a lo que se sostiene en el proyecto, es relevante tomar en consideración dos cuestiones primordiales: la primera, es que el artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional se mantuvo intocado y en éste, se establece expresamente que dicha corporación estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, lo cual resulta acorde con el artículo 21 constitucional, el cual ordena que la adscripción de la Guardia Nacional quede a cargo de dicha secretaría cuya naturaleza es civil.

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

En segundo lugar, el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que, si bien el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional corresponde a la

Secretaría de la Defensa Nacional, éste se regirá de conformidad con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, si bien en el párrafo 189 de la propuesta se reconoce que el control operativo y administrativo dependerá de dicha estrategia nacional, respetuosamente, no comparto que ello implique un sistema dual de control de la Guardia Nacional tal como lo denomina el proyecto en la parte referida.

De conformidad con el artículo 21 constitucional, la estrategia será formulada por la secretaría del ramo de seguridad pública, además de los respectivos programas, políticas y acciones que regirán a la Guardia Nacional. En el mismo tenor, el artículo 7° de la Ley de la Guardia Nacional establece que para materializar sus fines, esta corporación debe aplicar de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, además, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos se destacó la importancia de dicha estrategia ya que se le reconoció como el eje central de la actuación de la Guardia Nacional.

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

En segundo lugar, respetuosamente, me separo de lo establecido en el párrafo 194 del proyecto, en el sentido de que la regulación aquí impugnada, no se enmarca en lo dispuesto por el artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional bajo la consideración de que la ley no establece un tiempo limitado para la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional. Al respecto, dicho artículo reconoce una situación temporal en la que parte de la premisa de que la Guardia Nacional está en un proceso de consolidación, ya que al no haber desarrollado su organización ni capacidad operativa, carece de personal de carrera para atender sus necesidades tanto en el terreno como en mando.

Dicho precepto, establece que durante los nueve años siguientes al entrar en vigor del decreto de dos mil diecinueve, la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina participarán conforme a la ley con la del ramo de seguridad para el establecimiento de la Guardia Nacional. Con base en los procesos legislativos de las normas impugnadas, desde mi perspectiva, queda de manifiesto que éstas tuvieron como finalidad, dar efectividad material al régimen de transición en cuestión que, además, por mandato constitucional debía estar expreso en una Ley Federal, por tal motivo, hasta el vencimiento del plazo de los nueve años, es decir, hasta el año del 2028, el legislador federal tiene la facultad y obligación de regular la forma en que las fuerzas armadas participarán en el proceso de consolidación de la Guardia Nacional.

Finalmente, se debe tener en cuenta que, a diferencia de lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas y de lo decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza vs. México, las

reformas legales que se analizan parten de una regulación constitucional distinta a la que existía cuando se resolvieron dichos asuntos, razón por la cual adelanto que no estoy de acuerdo con el abandono del criterio de la acción de inconstitucionalidad 1/1996; ello, pues, el Texto Constitucional habilita a las fuerzas armadas a participar en las tareas de seguridad pública en los términos aceptados por el Tribunal Interamericano y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ésta, por mandato textual, debe cumplir con el estándar nacional e internacional bajo el cual la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada.

En mi opinión, cada una de estas características se cumplen con la emisión de la ley a partir de las siguientes consideraciones. Primero. La participación extraordinaria implica que toda intervención debe estar justificada, ser excepcional, temporal y restringida a lo que es estrictamente necesario en las circunstancias del caso.

Lo anterior, se puede ver reflejado en el artículo sexto transitorio de la Constitución Federal, el cual, como ya mencioné, establece la temporalidad de nueve años de la presencia de las fuerzas armadas en apoyo a la consolidación en la Guardia Nacional. Además, lo anterior también se puede ver reflejado en los requisitos de ingreso a la Guardia Nacional establecidos específicamente en el artículo 25, fracción IX, de la Guardia Nacional, sobre el cual quiero llamar la atención del Pleno respecto que dicha disposición en su texto de 2019 podría analizarse en el amparo en revisión 282/2020 bajo mi ponencia, que discutiremos en próximas semanas.

Al respecto, cuando se creó la Guardia Nacional, las disposiciones constitucionales y legales en materia se diseñaron reconociendo que ésta, por sí misma, no contaba con la estructura, capacidades ni la implementación territorial plena, así nos encontramos en un proceso de consolidación de dicha institución en el que inicialmente se incorporaron elementos de la Policía Militar y Naval para satisfacer las necesidades de su nueva creación, fijando requisitos de ingreso que resultaban compatibles con la situación que entonces guardaba el organismo.

La fracción IX del artículo 25 en su texto vigente de 2022, en mi entender se debe observar estrictamente como un requisito de ingreso, es decir, como una norma dirigida al personal que pretende incorporarse por primera vez a la Guardia Nacional; bajo dicha premisa, el legislador está dando por concluida una primera fase de esta etapa de consolidación en la que se cubrían las plazas de dicha institución mediante la puesta a disposición de elementos con un carácter temporal, no pudiendo hacer carrera como miembros de una institución civil de seguridad.

En este entendido, también adelanto que votaré por la constitucionalidad del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional vigente, pues prohibir el ingreso a quienes desempeñen algún cargo o comisión en otra institución, incluyendo las policiales, no implica que se mantenga un régimen militar a los elementos comisionados de dichas corporaciones. Tampoco estimo que la separación funcional sea más apta para propiciar que la institución culmine el proceso de quedar totalmente integrada por elementos activos de corte civil, por el contrario, considero que lo que permite la transición hacia un cuerpo integrado por personal

civil es, precisamente, la actual prohibición de desempeñar un cargo o comisión de La Fuerza Armada Permanente sin autorizar el ingreso de los militares con la sola condición de separarse funcionalmente de su institución de origen.

De igual forma, tanto el artículo Segundo como el Quinto Transitorios impugnados, establecieron la prerrogativa para el personal naval asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del Acuerdo 28 de junio de 2019, de solicitar su reasignación a la fuerza armada de la que procedía. Esta reasignación, atiende propiamente al carácter extraordinario de la participación de las fuerzas armadas, pues en esta etapa de consolidación de la Guardia Nacional se garantizan todas las medidas para terminar con la primera etapa en la que la Guardia Nacional estaría integrada transitoriamente por los miembros de las fuerzas armadas. Dichas consideraciones, en mi opinión, evidencian el carácter extraordinario de la participación de las fuerzas armadas en la Guardia Nacional.

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

Tercero. La característica de “regulada”, conlleva a que se establecen mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, dichos mecanismos se analizan con mayor detalle en el apartado D del proyecto, en donde las normas ahí analizadas, que considero válidas, precisamente pretenden regular la capacitación y profesionalización de la Guardia Nacional y sus integrantes.

Cuarto —y último—. En lo que respecta a la fiscalización. Cabe mencionar que en el caso Alvarado Espinoza —que ya mencioné—, el Tribunal Interamericano se dio por incumplido el elemento de fiscalización porque los hechos ahí ocurridos por las fuerzas castrenses no fueron juzgados por el fuero competente. En el presente caso, La Ley de la Guardia Nacional, contiene distintas disposiciones mediante las cuales se establece un régimen de delitos y faltas administrativas que serán juzgadas por la autoridad competente que, en mi opinión, debe ser la jurisdicción ordinaria.

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

Segundo. El que la jurisdicción castrense sólo puede juzgar a militares en servicio activo y nunca cuando la víctima del delito sea una persona civil.

Tercero. Que los delitos o faltas que conozca este fuero, por su propia naturaleza, sólo pueden atentar contra bienes jurídicos propios del orden militar.

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

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

Secretaría de la Defensa Nacional, para ello. Con estas consideraciones en lo que respecta al apartado A, estoy en contra del proyecto y por la validez de todas las normas ahí analizadas. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministra Ortiz. Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Respecto a este apartado en específico y tomando en cuenta que considero inválida la totalidad del decreto —como lo dije en la sesión de ayer—, comparto la propuesta de invalidez del artículo 29, fracción XVI y la fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su porción normativa que dice “y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”, así como de la porción normativa “de la Defensa Nacional” contenida en los artículos 12 fracción I, 13 Bis y 23, todos de la Ley de la Guardia Nacional y de los artículos Sexto y Séptimo Transitorios, ambos del decreto impugnado.

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

Lo dicho es parte de mi consideración de que el decreto impugnado constituye y así está combatido como un sistema normativo cuyo estudio no puede realizarse, desde mi punto de vista, en forma desagregada, sino que debe realizarse integralmente, a la luz de la totalidad de las disposiciones que lo conforman, ya que hacerlo parcialmente sólo invalidando ciertos artículos y normas se desarticula todo el sistema impidiendo su funcionamiento integral. En estos términos, reitero mi posición general sobre la invalidez de la totalidad del decreto impugnado y, desde luego, en contra de toda propuesta de reconocer la validez de ciertas normas.

El artículo 21 de la Norma Suprema que nos rige, establece que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional, lo que se corrobora de los antecedentes legislativos del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, de los que también se desprende de forma clara que se determinó crear una nueva institución de seguridad pública con un mando y una adscripción civil integrada y organizada, así como comandada por elementos civiles.

Si bien el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional establece que durante el periodo en que el Presidente de la República haga uso de La Fuerza Armada para realizar funciones de seguridad pública, las Secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán con el ramo de seguridad para el establecimiento “de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y

tareas de servicios, así como para la instrumentación de normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones.”

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

Si bien la disposición de elementos militares en funciones de policía no es un fenómeno nuevo y que incluso ha sido adoptado formalmente en algunos países, como por ejemplo en los casos de la Guardia Civil de España, la Fuerza Militar en las calles de Bélgica, el Arma de Carabineros de Italia, o la Gendarmería Nacional Francesa, que quizá pudiera ser una solución, lo cierto es que no se debe perder de vista que, conforme al artículo 21 de la Norma Suprema Mexicana, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Guardia Nacional debe tener un carácter civil y, por ello, necesariamente la materia de este asunto se circunscribe específicamente a determinar si el sistema normativo establecido en el decreto impugnado se ajusta o no al bloque de constitucionalidad que integra el marco dentro del cual todas las normas pertenecientes al orden jurídico mexicano deben ajustarse. Por tanto, con independencia del sistema de seguridad pública adoptado por otros países conforme a su propio régimen interno, lo relevante —para mí— es que tanto en el ámbito nacional, conforme al artículo 21 constitucional, como incluso desde la Sede Interamericana, se configura un panorama constitucional en el que

se deben asignar a entidades policiales de naturaleza, organización y preparación como entidades civiles.

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

De este modo, considero que el decreto impugnado es inconstitucional en su integridad al trastocar la garantía de adscripción civil de la Guardia Nacional, establecida en el artículo 21 constitucional, toda vez que el objetivo primordial del decreto es establecer un sistema mediante el cual se transfieren a la Secretaría de la Defensa Nacional el cúmulo de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la Guardia Nacional que correspondían, incluso antes, a la secretaría del ramo de Seguridad Pública; transferencia que se corrobora del texto de la iniciativa del decreto impugnado en el que el titular del Poder Ejecutivo Federal destacó que: “No sólo en la pertinencia, sino en la necesidad de que el control operativo y administrativo de la SEDENA sobre la Guardia Nacional se realice de manera directa y con una sola directriz y que el propósito final de esta iniciativa es

cuidar, con la tutoría de la SEDENA, el crecimiento sano de lo que debe ser la principal institución de seguridad pública de México”.

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

Es por eso que este Pleno ha sido consistente en establecer que, aun cuando no está prohibido tajantemente el uso de las fuerzas armadas en temas de seguridad pública, lo cierto es que éste debe limitarse en la mayor medida posible, en el entendido de que esta medida se justifica sólo que no sea irrestricta, excesiva o permanente; criterio que es coincidente con el de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha señalado: “Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que

reciben está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles; entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas”. Incluso, como se sabe, el Estado Mexicano ya ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones graves a los derechos humanos cometidas por miembros del ejército, mientras realizaban tareas de seguridad pública, como en los casos Rosalía Radilla Pacheco y sus Familiares Vs. México, en 2009; Valentina Rosendo Cantú y otra Vs. México, en 2010; Inés Fernández Ortega y otros Vs. México, en 2010; Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, en 2015; Trueba Arciniega y Otros Vs. México, en 2018 y Alvarado Espinoza y otros Vs. México, también en 2018.

A mi juicio, el decreto impugnado consiste precisamente en trasladar el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional; de ahí que si bien de la exposición de motivos de la iniciativa también se señala que la Guardia Nacional continúa adscrita a la secretaría del ramo de Seguridad Pública y que como, además, se mencionó en la sesión anterior “el titular de la SEDENA forma parte de la Administración Pública Federal centralizada”, lo cierto es que —para mí— el motivo de que dicho decreto resulta contrario al artículo 21 constitucional, radica en que mediante ese documento normativo se establece un sistema con un objetivo claro y específico, consistente en trasladar el control operativo y administrativo a la Secretaría de la Defensa Nacional para que sea ésta la que ejerza el mando sobre la Guardia

Nacional, con lo cual —desde mi punto de vista— se desvirtúa la naturaleza civil de esta entidad.

Así, el traslado administrativo de la Guardia Nacional a las fuerzas armadas, se realiza a través de la habilitación expresa prevista en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que determina que sea la propia Secretaría de la Defensa Nacional quien va a ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, lo cual contraviene a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, que prevé y, por tanto, exige, que la naturaleza de la Guardia Nacional sea de carácter invariablemente civil, lo que implica que dicha Guardia no pueda más que quedar incorporada a la dependencia del ramo de seguridad pública correspondiente y a la que, por tanto, le corresponde formular tanto la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, como sus programas, políticas y acciones.

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

Además, con el traslado operativo ordenado en el artículo 13 Bis, fracción I, de la Ley de la Guardia Nacional, se incluye la transferencia de todas las facultades operativas y de decisión del

titular de la Secretaría de Seguridad Pública a la de la Defensa Nacional.

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

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

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

personal asignado de la Policía Militar es considerado como un activo del Ejército.

El artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional, establece que el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad, con lo que se pasa de un régimen legal donde el personal asignado de la Policía Militar y Naval a la Guardia Nacional estaba sujeto a la jurisdicción civil, a otro, en donde el personal militar asignado a la Guardia Nacional está sujeto a la jurisdicción militar contenida en el Código de Justicia Militar.

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

Los preceptos señalados —como ejemplo— denotan claramente que el personal, aunque, funcionalmente pudiera considerarse separado de una institución armada de origen, pero adscrito a la Guardia Nacional está considerado como personal activo del Ejército y la Fuerza Aérea prestando sus servicios bajo la Guardia Nacional y bajo la jurisdicción, la disciplina, el mando, y en general, la normatividad militar correspondiente. De ahí que, considero que mediante el decreto combatido visto como un sistema normativo se altera y trastoca la naturaleza civil de la Guardia Nacional; y por tanto, se contraviene el artículo 21 constitucional que determina que la Guardia Nacional debe tener claramente naturaleza civil en todos los aspectos, tanto de organización, control, nombramiento, disciplina y dependencia. Motivo por el cual, mi voto es por la invalidez del decreto en su totalidad, ya que se trata de un sistema con el que se le otorga a la institución de seguridad pública que debe tener naturaleza, organización, mando y composición civil a uno militar.

Por último, independientemente de que la propuesta sugiere que ciertas disposiciones del decreto impugnado pudieran considerarse como constitucionales; sin embargo, estimo que optar por la invalidez total del decreto traerá como consecuencia que se maximice el principio de certeza jurídica en relación con las funciones y organización de la Guardia Nacional, evitando posibles contradicciones y antinomias que se generaran con las disposiciones cuya invalidez se señala; y aquellas, cuya validez se propone reconocer a lo largo del proyecto, dejando inconexo e inoperante el sistema como tal. Hasta este punto, es cuanto, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Aguilar. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministra Presidenta. Dos precisiones para abordar este apartado. La primera, desde mi punto de vista, el proyecto que hoy se somete a nuestra consideración no soslaya en absoluto el régimen transitorio del decreto constitucional de marzo de dos mil diecinueve, por el que se crea la Guardia Nacional; por el contrario, este régimen transitorio, artículo por artículo, se explica y se transcribe a partir de la página 71, párrafos 116 y subsecuentes.

Esto es importante, porque el proyecto en ninguna parte señala que la Guardia Nacional no pudiera integrarse con elementos de las fuerzas armadas, señaladamente, de la Policía Militar y de la Policía Naval, —artículos Tercero y Cuarto Transitorios— en los cuales se prevén, además, los mecanismos de integración a dicha corporación y las garantías a favor de los elementos de la milicia que se les otorgan al momento de su asignación —conserva rangos y prestaciones— y después, una vez reasignados a su cuerpo de origen, respecto de los derechos con los que contaban antes de su comisión en la Guardia Nacional y los ascensos que en ésta hubieran tenido, ello sin demérito de la indudable libertad de estos miembros de decidir, al término del período, permanecer como miembros permanentes de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría de la Seguridad Pública. La segunda precisión no concuerdo, respetuosamente, que el proyecto realice una interpretación originalista, más allá de la necesidad o no de la explicación histórica de la Guardia Nacional, que en mi punto de vista tuvo como objetivo realzar precisamente el cambio fundacional

de marzo de dos mil diecinueve, pero que de ninguna manera es el fundamento o la argumentación para la validez y la invalidez que se nos van proponiendo en los siguientes apartados; sin embargo, la descripción detallada de este proceso legislativo desde el contenido de la iniciativa de origen, lo que tomó y lo que rechazó la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen, y las modificaciones realizadas por la Cámara de Senadores es, desde mi punto de vista, indispensable e inevitable para entender qué significó para el Constituyente el carácter civil, no sólo de mando, sino de la institución de seguridad pública que se estaba creando y su adscripción a la secretaría del ramo de seguridad pública. Por eso, lo que el Constituyente suprimió, modificó y adicionó son, desde mi punto de vista, la interpretación auténtica o legislativa que complementa de manera pertinente e imperativa la interpretación literal de lo que hoy dice la Constitución. De ese proceso Constituyente derivan tres cuestiones fundamentales: la eliminación de la dualidad del mando entre la Secretaría de Seguridad Pública, por una parte, y la de Defensa y Marina, por el otro. La ratificación de la adscripción de la Guardia Nacional como cuerpo de seguridad pública de carácter civil a la dependencia del ramo en esta materia y la supresión como Texto Constitucional permanente de esta especie de distribución competencial entre las dependencias citadas. Este último punto me parece fundamental, porque sí me parece que lo que se ha soslayado en las intervenciones previas que he escuchado, es el contenido del artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional que, con toda claridad, precisa la participación que en la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional corresponden, tanto a la Secretaría de Defensa y como la de Marina y que, por cierto, inicia con la frase siguiente: “Durante el período a que se refiere el artículo anterior” es decir, el

artículo quinto, el período de excepción constitucional aprobado por el Constituyente Permanente: “Durante el período a que se refiere el artículo anterior”, temporalidad, para la conformación y para el funcionamiento de la Guardia Nacional, y —no lo voy a leer todo— viene exactamente lo que corresponde a la Secretarías de Defensa y de Marina, participando con el ramo de seguridad para el establecimiento de la estructura jerárquica, los regímenes de disciplina que, efectivamente, es el régimen disciplinario militar, con el que puede efectivamente contar la Guardia Nacional, etcétera.

La reforma impugnada suprime ese carácter transitorio y temporal que define la participación de SEDENA y Marina en la integración y funcionamiento —sobre todo— de la Guardia Nacional por un régimen permanente. Esto, a todas luces, contraviene el Texto Constitucional. Me referiré —ahora— de manera destacada, a la adscripción o, más bien, readscripción de la Guardia Nacional.

Como se señala en el proyecto, la reforma del decreto impugnado trajo los siguientes cambios: —mencionaré únicamente los más importantes— En el artículo 13 Bis de la Ley de la Guardia, se introducen las siguientes facultades de mando y dirección sobre la Guardia Nacional en favor del titular de SEDENA: a) Control operativo y administrativo; b) Expedición de manuales y organización de procedimientos y servicio al público; c) Elaboración de programas operativos y estrategias; d) Autorización final de todos los planes y programas elaborados por la comandancia; y, e) Organización de distribución territorial.

Congruente con lo anterior, el artículo 13 elimina las siguientes facultades de la titular de la Secretaría de Seguridad Pública:

Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional; expedir los manuales de organización; elaborar los planes y programas para su formación; autorizar la creación de organismos en su interior, entre otras.

Ahora, —como bien lo señala el proyecto— sólo cuenta con la facultad de formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, pero ahí además en colaboración con la SEDENA, así como formular políticas, programas y acción que deriven de esta estrategia. También conserva ciertas facultades de nombramientos de una parte del personal, sujeto a la propuesta el titular de la comandancia; lo dice bien el proyecto, artículo 23, segundo párrafo, transferencia de la potestad normativa respecto a manuales de operaciones de las jefaturas generales de coordinación que antes eran expedidas y aprobadas por la titular de la Secretaría de Seguridad Pública. Y, por último, la transferencia, artículo Sexto Transitorio del decreto impugnado de los Recursos Presupuestarios y Financieros para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional; la única excepción son los elementos procedentes de la extinta Policía Federal que son los únicos que continuarán adscritos bajo la tutela de la Secretaría de Seguridad Pública.

Señoras Ministras, señores Ministros, esta transferencia de atribuciones y facultades, —tal como lo señala el proyecto— efectivamente vacía de contenido la adscripción que mandató la Constitución de manera concreta y expresa en favor de la dependencia del ramo de seguridad pública. Es cierto, no se modificó el artículo 4° de la Ley de la Guardia Nacional que mantiene la adscripción de la Guardia Nacional, pero esto se reduce

a una adscripción meramente formal y de ninguna manera material o sustantiva a esta dependencia.

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

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

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

En otros casos, quizás, y se ha visto y hemos aprobado precedentes con un marco constitucional muy distinto al que hoy analizamos, pero, en el caso concreto, permítanme reiterar lo que ya señalé respecto de un régimen constitucional transitorio que autorizó y delineó expresamente las características de la participación que tendrían las dos Secretarías: Defensa y Marina era con formación y funcionamiento de la Guardia Nacional y del período al que quedaron limitadas.

Por otra parte, quizás, efectivamente, en otras latitudes existan esquemas similares a las propuestas en el decreto Impugnado, —no tengo duda—; sin embargo, en el caso de nuestro país no hay que soslayar que la titularidad de esas dos dependencias de la Administración Pública está por mandato legal expreso a cargo de mandos militares, cuestión que difiere de países como: Chile, Argentina, Francia o España, en donde los titulares de los ministerios de defensa son en todos estos casos civiles.

Por todas las razones apuntadas, estoy de acuerdo con este apartado del proyecto, tanto en el sentido propuesto como en las

consideraciones que lo sostienen, congruente, además, con el apartado anteriormente votado respecto del parámetro.

Finalmente, quiero puntualizar que ninguno de nosotros es ajeno al grave problema de seguridad pública que vive nuestro país; sin embargo, al realizar la interpretación constitucional de una norma impugnada y su confronta con el Texto Constitucional, no considero que, como jueces constitucionales, nos corresponda analizar si es el esquema propuesto en el decreto impugnado el único válido o no para nuestro país o si fuera del cual, todo sería corrupción. De ser el caso, dicho análisis y las medidas conducentes para su corrección corresponden al Constituyente Permanente. No puedo estar más de acuerdo con que, como jueces constitucionales tenemos un deber con México, como lo protestamos al asumir el cargo, nuestro compromiso con el país y con la sociedad reside en lo que entonces juramos defender: hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, compañeras Ministras y compañeros Ministros, me parece que debemos realizar todo nuestro esfuerzo interpretativo en aras de reforzar y mantener, en todo caso, la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos humanos. Gracias, Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Laynez. Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señora Ministra Presidenta. En primer lugar, quiero hacer dos aclaraciones: se ha venido repitiendo en algunos medios que yo he

incurrido en una contradicción al haber votado por la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior en 2018 y haber votado ayer por la constitucionalidad del decreto que estamos analizando, y esto no es así, no hay ninguna contradicción, ya que se trata de marcos constitucionales distintos, leyes distintas y problemas jurídicos distintos.

En 2018 analizamos la Ley de Seguridad Interior en relación con la cual yo voté que era inconstitucional, porque so pretexto de darle a las fuerzas armadas intervención en la seguridad interior, realmente se les estaban atribuyendo facultades en materia de seguridad pública, lo cual tenían vedada las fuerzas armadas y, por eso utilicé, por primera vez, en este Tribunal Pleno el concepto de “fraude a la Constitución”, que ahora veo que se repite con mucha frecuencia y con cierta ligereza. Lo cierto es que en ese asunto era claro el fraude a la Constitución porque se presentaba como facultades de seguridad interior lo que era claramente seguridad pública y, adicionalmente, porque no había una regulación del uso excesivo de la fuerza.

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

Consecuentemente, es válido y correcto poder votar por la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior y por la constitucionalidad de los temas de Guardia Nacional que estamos analizando hoy, esto es válido constitucional e, incluso, lógicamente, son temas distintos, problemas distintos.

Hay que destacar que nuestro trabajo no es ni puede ser votar a favor o en contra de la militarización, cualquier cosa que esto signifique, nuestro trabajo es analizar, en los casos concretos que se nos presentan, si la opción que tomó el legislador democrático se ajusta o no al marco constitucional, con independencia de nuestras propias preferencias sobre la decisión que tomó el legislador democrático. Consecuentemente, sostengo, en sus términos, lo que dije en 2018 y en lo más mínimo contradice lo que dije el día de ayer y lo que voy a decir el día de hoy.

En segundo lugar, con notoria mala fe se ha caricaturizado mi intervención de ayer diciendo que yo dije que los militares eran civiles. Eso jamás lo dije. Claro, estamos en un momento en donde hay constitucionalistas de ocasión, todo mundo es constitucionalista en México y hasta los que son constitucionalistas prefieren ser tuiteros. Entonces, en lugar de analizar la exposición en su conjunto, sacan frases y a través de esas frases tratan de descalificar.

Lo que yo explicaba ayer y hoy reitero, es que no se puede confundir la Secretaría de la Defensa Nacional con el Ejército, no son lo mismo. La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina son dependencias de la Administración Pública Centralizada, son unidades administrativas, claro, de la Secretaría

de la Defensa Nacional depende el Ejército, la Fuerza Aérea Nacional y de la Secretaría de la Marina, la Armada de México, pero no se subsumen a ellas. Es obvio que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina Armada, la Armada de México, son instituciones militares y sus integrantes son militares. Esto es innegable y esto nadie ha dicho lo contrario. Lo que dijimos es que no se identifican con las Secretarías, que son dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Tan es así que, constitucionalmente, podría ser titular de la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina una persona civil, hombre o mujer, y también podría haber, como de hecho hay, dependencias, organizaciones o instituciones que cuelguen, que dependan de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina y que no sean militares.

Y esto que estoy diciendo, sobre la naturaleza de las Secretarías de Defensa y de la Marina, no es novedoso en esta Suprema Corte. Este Tribunal Constitucional ya ha sostenido esto, expresamente la Segunda Sala al resolver, por unanimidad de votos, los amparos en revisión 440/2018 y 506/2018, en los que se analizó el traslado de las capitanías de puerto a la Secretaría de la Marina, precisamente con el argumento de que se estaban militarizando. Lo que dijo la Segunda Sala en estos precedentes por unanimidad es lo siguiente:

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

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

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

Claramente, como se dijo, cabe concluir que estos preceptos, los de esos casos y estos, se inscriben dentro de un esquema de colaboración entre órganos de la Administración Pública Federal con la amplísima libertad de configuración que se ha resuelto y reconocido ya por este Tribunal Constitucional en diversos precedentes.

Consecuentemente, el punto a tratar en este asunto, es si —reitero— la incorporación del control operativo y administrativo a la Secretaría de la Defensa Nacional trastoca a una institución de carácter civil, como es la Guardia Nacional, en una de carácter militar, ese es el punto toral, y si no modifica su naturaleza, desde mi punto de vista, es constitucional, si la modificara, por supuesto que sería inconstitucional, y por eso es importante defender que el control operativo y administrativo no es al Ejército, la Guardia Nacional no forma parte de La Fuerza Armada Permanente, es una institución de carácter civil cuyo control operativo y administrativo,

en este momento, está en la Secretaría de la Defensa Nacional y, por lo menos, estaría totalmente validado en los términos del artículo transitorio para lo cual nos impediría, desde mi punto de vista, invalidar esta ley, incluso quienes piensen que esta transferencia “es inconstitucional”.

Porque, a mí, me parece que, de conformidad con los parámetros interamericanos, como lo sostuve ayer, hay dos elementos para poder determinar el carácter civil o militar de una institución de seguridad. Primero, su finalidad, la finalidad de la Guardia Nacional no es la seguridad nacional, es la seguridad pública lo dice la Constitución, lo dice la ley. Segundo, la formación de los elementos que integran la Guardia Nacional no es una formación militar, el entrenamiento no es para combatir o derrotar al enemigo, es una formación de policía militar y naval, es una formación de seguridad pública, no es una formación de seguridad nacional, no son tácticas de guerra, son tácticas de seguridad pública, prevenir y perseguir la delincuencia, defender, proteger a la ciudadanía. De tal suerte que si estos dos elementos se respetan, la institución sigue siendo civil con independencia de que tenga una disciplina militar, la disciplina puede ser militar, a mí me parece que es positivo que sea militar, pero no la desnaturaliza siempre y cuando la finalidad y la formación se mantengan en seguridad pública. Y en el caso de la Guardia Nacional, estos dos elementos no se tocan porque el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional pase a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Y, por supuesto que, a mí, me parece que el mandato de adscripción de la Guardia Nacional a la secretaría del ramo de seguridad no se desconoce con las normas impugnadas, podrá

gustarnos o no el esquema, pero el derecho administrativo en márgenes constitucionales siempre ha sido dinámico.

Primero, la Guardia Nacional continúa adscrita formalmente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de eso no hay duda; y, en segundo lugar, esta Secretaría conserva facultades extraordinariamente importantes, formular la estrategia de seguridad pública en coordinación con la SEDENA, expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del 21 de la ley a propuesta de la comandancia, formular políticas, programas y acciones que deriven de la estrategia nacional, nombrar a las personas titulares de las coordinaciones territoriales estatales y unidades especiales a propuestas de la comandancia, suscribir convenios de colaboración, entre otras, y organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción. Por eso no comparto lo que afirma el proyecto de que se vacía de contenido el mandato del artículo 21 porque, por un lado, se mantiene el carácter: la naturaleza civil de la Guardia Nacional y, por el otro lado, se mantiene la adscripción a la Secretaría de Seguridad Ciudadana. El grado que el control operativo y administrativo se da a la Secretaría de la Defensa Nacional, debe ajustarse en todo momento a la estrategia, políticas y programas que formule la Secretaría de Seguridad y se preservó, se reservó, como ya dije también, a esta secretaría la facultad de nombrar a funcionarios muy importantes de la Guardia Nacional.

Este control administrativo y operativo —reitero— no es total ni es omnímodo ni suplanta la adscripción civil porque tiene que hacerse en el marco de la estrategia nacional de seguridad pública. Si no se

modifica —como yo he venido sosteniendo— la naturaleza civil, porque eso es lo primero, la formación es en seguridad pública, la finalidad es seguridad pública, la institución es civil; porque se adscriba el control operativo y administrativo ¿Se trastoca en militar? A mí me cuesta mucho trabajo poder sostener esta conclusión. ¿Por qué? Reitero: porque la esencia de la institución no cambia.

El Secretario de la Defensa tiene un control operativo administrativo, pero el mando operativo y administrativo corresponde al Comandante de la Guardia Nacional. Entonces, muy importante que la Secretaría de la Defensa Nacional no tiene el mando, tiene el control operativo y administrativo, que son cosas distintas. El mando corresponde a los Comandantes de la Guardia Nacional y esta diferencia entre control y mando, para mí, resulta muy importante porque quien toma las decisiones sobre la Guardia Nacional es el Comandante, si bien hay una supervisión de la Secretaría de la Defensa para ir consolidando los aspectos administrativos y operativos, quien toma las decisiones — digamos— en el campo, las decisiones concretas es el Comandante y el Comandante no puede ser un militar en activo. Consecuentemente, si tenemos una institución cuya finalidad es civil, su formación es civil, su adscripción es a una secretaría que tiene que ver el tema de seguridad y no el tema de defensa o de seguridad nacional y, además, el Comandante no es un militar en activo y, no sólo eso, quienes forman parte de la Guardia Nacional tienen que tener un certificado único policial, es decir, son policías militares, están entrenados para ser policías no para derrotar al enemigo, esto se cuidó muchísimo.

De tal suerte, que a mí me parece que la reforma que estamos analizando es constitucional, más allá si nos gusta o no nos gusta y más allá del debate facilón de la militarización, ¿Se cumplen o no los requisitos constitucionales y convencionales para que esta institución, que la Constitución ordena que sea de carácter civil, siga siendo civil o no? Yo creo que sí. Primero, porque la finalidad es civil: seguridad pública; segundo, porque la formación es en seguridad pública: policías militares, no es una formación en seguridad nacional, no es una formación para derrotar al enemigo, es una formación para combatir la delincuencia y para proteger a la ciudadanía; en tercer lugar, porque está adscrita a la Secretaría de Seguridad; y, por último, porque me parece que el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional, que no del ejército, no implica el mando de la Guardia Nacional.

Por todas estas razones, yo votaré en contra de la parte del proyecto que decreta la invalidez de diversos preceptos y votaré a favor de la parte que reconoce validez y anuncio, desde ahora, un voto particular. Gracias, Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministro Pardo

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Muchas gracias, Ministra Presidenta. Seré muy breve en mi intervención, comparto los argumentos que se han expresado en favor de la propuesta del proyecto y quiero iniciar expresando mi reconocimiento al Ministro González Alcántara Carrancá y a su equipo de trabajo, por la elaboración de un proyecto que aborda, desde luego, un planteamiento complicado, que tiene muchas aristas y que, desde luego, la propuesta del proyecto facilita su debate y discusión.

Yo quisiera iniciar, también, señalando que al momento en que este Tribunal Pleno toma la decisión sobre la constitucionalidad o no del decreto que se impugna; desde luego, que, todas y todos tenemos presente la realidad que vive nuestro país en materia de seguridad y desde luego, me parece que la experiencia nos ha demostrado que en esta materia de seguridad pública, la intervención excepcional de las fuerzas armadas ha sido un factor muy importante para poder sobrellevar esta situación tan complicada y tan preocupante.

También, para iniciar quiero distinguir dos temas que se han señalado en el debate sobre este asunto, y que desde mi punto de vista son totalmente distintos, uno, es el tema de la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, y otro, es la adscripción, como se le llama, de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, por lo que hace al control administrativo y operativo. Creo que son temas distintos, claro, están vinculados de alguna manera, pero no pueden los argumentos de uno, servir para poder justificar una postura respecto del otro.

El tema de la participación de las fuerzas armadas fue discutido, se señala un precedente de 1996, la Suprema Corte estableció una postura en aquel momento y, ahora, lo que analizamos es un tema distinto, se creó o se... sí, se reestableció un cuerpo, como lo es la Guardia Nacional, en donde su principal objetivo era, precisamente, la existencia de un cuerpo dedicado a los temas de seguridad pública y distinto del orden militar. Creo que esa es la esencia de la Guardia Nacional, desde su origen, así fue propuesta, así se

debatíó y finalmente, así se aprobó, porque como ya se ha dicho aquí, el artículo 21 constitucional, claramente señala que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional y que la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo. Y, finalmente, por lo que interesa a este punto, también el 21 señala: que la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

Aquí tenemos un pronunciamiento expreso del Constituyente Permanente, en el sentido de que este cuerpo, la Guardia Nacional, debe estar adscrita a la secretaría del ramo de Seguridad Pública, y creo que aquí lo que debatimos es ¿Hasta dónde abarca este concepto de adscripción para efecto de si se afecta o no la naturaleza civil de la Guardia Nacional? Quiero también decir que yo comparto que la participación de las fuerzas armadas en los temas de formación, disciplina, planeación, incluso algunos aspectos de operación de la Guardia Nacional es importante, claro que es importante, pero aquí el punto es que nuestro Constituyente Permanente puso una, pues no sé cómo llamarlo, un candado, que es expreso y que no es debatible: ésta es una institución que debe ser civil, disciplinada y profesional, y debe estar adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública.

Tal vez, y entiendo lo que se ha señalado aquí, toda la doctrina que ha venido realizando la Corte Interamericana de Derechos

Humanos, incluso en casos en donde el Estado Mexicano ha sido parte, para poder establecer cuándo una autoridad tiene el carácter de civil y cuándo militar, y como ya se ha señalado, se dice bueno lo que hay que atender es a la finalidad de ese cuerpo, que en el caso de un cuerpo militar es combate al enemigo o la seguridad nacional de un país y, desde luego, su formación, su entrenamiento, su capacitación, que también debe estar dedicada a la seguridad pública para —digamos— no ser catalogado como un cuerpo militar.

Pero, pues, sobre esas bases podría existir dentro de las propias fuerzas armadas un cuerpo especializado en este sentido para la seguridad pública; sin embargo, el Constituyente Permanente no lo decidió así, no dijo que la Guardia Nacional fuera un cuerpo especializado de las fuerzas armadas de nuestro país, con instrucción y con vocación de seguridad pública, lo que dijo es que debe ser civil y que debe estar adscrito a una Secretaría de Estado distinto.

Por tanto, yo básicamente comparto los argumentos que se han expresado, desde luego, me parece que el cambio de mando, porque el artículo 12 de la Ley de la Guardia Nacional establece que el nivel máximo de mando de la Guardia Nacional es la Secretaría de la Defensa Nacional, incluso por encima de la Comandancia, porque vienen especificados en orden en ese artículo.

Así es que, desde esa perspectiva, yo considero que ésta, pues esta —cómo decirlo— sin que la Guardia Nacional deje de estar adscrita a la Secretaría de Seguridad como un órgano desconcentrado, se le quita materialmente el control administrativo y operativo para

entregárselo a la Secretaría de la Defensa Nacional, insisto, tal vez la medida no sea desacertada, pero; sin embargo, tenemos un candado constitucional que yo no, desde mi punto de vista, no advierto cómo poder salvarlo.

Yo no, no digo que *per se* sea negativo, que la Secretaría de la Defensa Nacional tenga este control operativo y tenga este control administrativo, pero pues como juez constitucional, sí me genera un conflicto, el que habiendo un candado expreso se tome esta decisión, así es que yo comparto en este punto la propuesta del proyecto.

Me parece que el decreto impugnado en los preceptos que son parte de este apartado que estamos analizando, sí no son acordes al texto del artículo 21 constitucional, considero que ésta, pues se le ha llamado readscripción, pero pues esta transferencia de facultades que antes pertenecían a la Secretaría de Seguridad Pública y que ahora se le otorgan a la Secretaría de la Defensa Nacional, porque no podemos desconocer que esas facultades antes estaban en la sede de la Secretaría de Seguridad Pública, este traslado de facultades sí me parece que no honra la disposición contenida en el artículo 21 constitucional, sí me parece que afecta el perfil que el propio Constituyente Permanente quiso establecer para este cuerpo especializado de la Guardia Nacional y, en consecuencia —como decía yo— comparto la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa: “Y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”, así como la invalidez de la porción normativa “de la Defensa Nacional”, contenida en los

artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, todos de la Ley de Guardia Nacional, así como la invalidez del artículo Sexto Transitorio y Séptimo, del decreto que propone el proyecto en este apartado.

Coincido en que las normas conducen y se advierte que el objetivo del Poder Legislativo fue transferir a la Secretaría de la Defensa Nacional un cúmulo de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la Guardia Nacional, que antes correspondían a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, lo que —desde mi punto de vista— sí se opone al texto expreso del artículo 21 constitucional, en el que el Constituyente Permanente estableció expresamente el carácter civil de este cuerpo y la adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Yo, por estas razones, estaría en esta parte, a favor del proyecto. Gracias, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Pardo. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, Ministra Presidenta. El artículo 21 de la Constitución Política del país dispone expresamente que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, que la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada: “Guardia Nacional” y que esta Guardia Nacional estará adscrita a la secretaría del ramo de Seguridad Pública. Estos tres extractos derivan de una reforma constitucional llevada a cabo el 26 de Marzo de 2019, para dar forma a la Guardia Nacional y bajo ese entendimiento había venido operando hasta el 2022.

El 9 de Septiembre de 2022, el Congreso de la Unión consideró necesario reconfigurar esta institución policial para su mejor operación e introdujo una serie de ajustes normativos que analizamos ahora; pero el Congreso no se erigió en Poder Reformador de la Constitución ni en Constituyente Permanente, de manera que la Constitución permaneció intocada y solamente se introdujeron cambios en diversas leyes secundarias, entre las que destacan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de la Guardia Nacional.

El artículo 29 de la primera de estas leyes —la orgánica—, en esta reforma se le otorga a la Secretaría de la Defensa Nacional el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. Mucho reflexioné sobre qué significa en este sentido esto del “control operativo y administrativo” y si el hecho de que sea trasladado a la SEDENA implica que se desvirtúe la naturaleza civil.

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

Me resulta difícil imaginar que una institución de carácter civil, en este caso la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, retenga la dirección de la Guardia Nacional si no posee el control

operativo y administrativo. En mi entendimiento, una institución no puede ser dirigida en realidad sin tener control de su operación y su administración. Al ser castrenses esos controles, la dirección también lo es y el carácter civil queda en entredicho, y no sólo eso, también queda en entredicho su adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, aunque así lo disponga el artículo 4° de la Ley de la Guardia Nacional, porque uno de los principios de los órganos desconcentrados es la dependencia jerárquica de la entidad a la que están adscritos. Y aquí la guardia se define adscrita a una secretaría civil, pero su jerarquía sigue el mando de la SEDENA.

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

Siempre he considerado que la SEDENA tiene un papel trascendental y necesario en el proceso de maduración y fortalecimiento de la Guardia Nacional, pero sin que esa maduración signifique el afianzamiento de las fuerzas armadas como cuerpo ordinario de seguridad pública.

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

En ese asunto analizamos un acuerdo de temporalidad definida y un papel de auxilio o apoyo a autoridades civiles; es decir, una intervención extraordinaria, complementaria, subordinada, regulada. Pero ahora revisamos las Leyes Marco, lo cual tiene una vocación de permanencia respecto a un modelo de seguridad pública.

Por estas razones, estoy de acuerdo con la propuesta. No sin expresar mi reconocimiento a las labores de las fuerzas armadas y ejército y confiando en que podrán seguirse coordinando exitosamente con las instituciones de seguridad pública civil en beneficio de nuestro país, como hasta la fecha. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministra. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señora Ministra Presidente. Seré muy breve y dividiré esta intervención en tres apartados. Una de ellas comienza con describir el contenido del artículo 21 de la Constitución, que literalmente establece en su décimo párrafo “que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil”. Su penúltimo párrafo, ordena de modo categórico e indisponible, que la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de Seguridad Pública.

Las iniciativas, los trabajos preparatorios, los dictámenes de comisión, la discusión y el Poder Reformador del 2019, no me dejan lugar a duda en la interpretación de estos textos. Su vocación fue absolutamente clara e indiscutible desde su comienzo, hasta su conclusión. De manera que su lectura no me permite llegar a que se trata de gustos, sino que es el orden jurídico mismo.

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

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

Atento a ello, el concepto de invalidez es fundado; comparto el sentido del proyecto, comparto sus conclusiones. Y, por tanto, el precepto impugnado es violatorio del Texto Constitucional.

Como aquí se ha dicho, en ningún modo soslayo, más aún reconozco la importante contribución de modo auxiliar que las fuerzas armadas permanentes aportan en el aseguramiento de la paz en su modalidad de Seguridad Pública. Ello queda demostrado en el texto del ahora modificado Quinto Transitorio de la Reforma de 2019 a la Constitución, que le da participación en esta tarea, pero siempre de manera excepcional, complementaria, temporal, restringida y, fundamentalmente, subordinada a la Secretaría de Seguridad Ciudadana en cuya adscripción, por voluntad del Poder

Revisor, debe quedar ubicada la Guardia Nacional. Es todo, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien más quiere participar?

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo tendré una participación. Ya al final de todo el asunto, y de todas las votaciones. Nada más haciendo un resumen de mis opiniones.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Yo también estoy de acuerdo con el proyecto. Sí quiero aclarar que el precedente que citó la Ministra Yasmín no es aplicable al caso en concreto, dado que parte de una premisa que no se actualiza en el presente asunto, —como lo dijo el Ministro Laynez— consistente en la inexistencia de una prohibición constitucional para transferir atribuciones a una Secretaría de Estado determinada, pues sólo ante la ausencia de una prohibición constitucional al respecto, es que tiene cabida la amplia libertad configurativa, legislativa que se alude en ese precedente; y en el caso, se cuenta con el mandato expreso del artículo 21 constitucional respecto al carácter civil de la Guardia Nacional al señalar en su párrafo décimo, que las instituciones de seguridad pública —incluyendo la Guardia Nacional— serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

Lo que se reitera en el párrafo décimo primero, al disponer que la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada “Guardia Nacional”, y en el párrafo décimo segundo, —de este mismo artículo 21— refiere que la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional que

estará adscrita a la secretaría del ramo de Seguridad Pública; y en el párrafo décimo tercero, señala que la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial. Por lo que del propio artículo 21 constitucional, en relación con el carácter civil de la Guardia Nacional, esto excluye toda libertad configurativa del legislador para la distribución de los negocios del orden administrativo entre las Secretarías de Estado, a diferencia del precedente que se refirió y por eso considero que no es aplicable.

Ahora, en el caso concreto voy a... y en atención a las diversas intervenciones que he escuchado, voy a fijar mi postura al respecto: desde mi perspectiva, —y como lo he venido mencionando ante este Tribunal Pleno en diferentes asuntos que hemos analizado sobre el tema— es fundamental optar por un entendimiento estricto y diferenciado de la seguridad nacional y de la seguridad pública o seguridad ciudadana, con base en el cual, las funciones de seguridad pública son de competencia exclusiva de las autoridades civiles; mientras que a las fuerzas armadas les corresponde una tarea claramente distinta: la seguridad nacional tanto frente a amenazas internas como externas.

Ahora bien, y esto lo desprende —está muy bien desarrollado en— el proyecto, lo cual comparto. Ahora, ¿Qué sucedió? El artículo 21 constitucional reformado es muy claro, dice: “la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de Seguridad Pública que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones”. En este artículo que fue motivo de reforma, incluso, en el proceso legislativo inicialmente se propuso que la Guardia Nacional quedara adscrita a la

dependencia del ramo de la Defensa Nacional; sin embargo, con motivo de diversos consensos alcanzados durante el proceso legislativo respectivo, se modificó la propuesta.

Ahora, este régimen constitucional de actuación de La Fuerza Armada Permanente, tuvo una legislación específica, que fue el Quinto Transitorio, y que habilitaba temporalmente al Ejecutivo a usar La Fuerza Armada Permanente para tareas distintas de las que tiene encomendada, conforme a la Constitución, mientras se desarrollaba la Guardia Nacional, y esto iba a ser, esta actuación de la Fuerza Armada, iba a ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, lo que implicaba que —bueno— en rigor el Presidente no estaba obligado a ejercer esa facultad de forma genérica y durante todo el plazo respectivo, pero, si era necesario ejercerla por cuestiones propias del país, en cuestión de seguridad, la tenía, la podía ejercer —a mi juicio— señalando las razones excepcionales que tenía que justificar en ese uso, por qué se ordenaba La Fuerza Armada en el auxilio de la Guardia Nacional, en qué ámbito espacial y durante cuánto tiempo estimaba razonable. Ahora, esto es, está en función de que lo que se pretendió era, precisamente, en la conformación de la Guardia Nacional, participara La Fuerza Armada, pero una vez que estuviera ya conformada La Fuerza Armada, la Guardia Nacional podría, en ese sentido, los militares podrían regresar a sus funciones; así entendí yo el motivo de la reforma. ¿Cuál es el problema que yo veo en la —por ejemplo— en la Ley de la Guardia Nacional que estamos analizando? Y que me surgió, precisamente, del comentario de la Ministra Loretta.

La Ley de la Guardia Nacional en su artículo 1 dice: “La presente Ley es de orden público, de aplicación en todo el territorio nacional, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”; es decir, esta ley no está reglamentando el régimen transitorio que se estableció en el artículo quinto, está reglamentando el artículo 21, y, en ese sentido, conforme a esta ley que está reglamentando el artículo 21, la adscripción y operación de Guardia Nacional pasa a Secretaría de la Defensa Nacional, incluso, los mandos superiores es el Secretario de la Defensa Nacional. No es una ley transitoria acorde con el transitorio quinto de la reforma, es una ley de vigencia al día siguiente, publicada el 27 de mayo de 2019 y que reglamenta el 21, eso es lo que está haciendo esta ley, el artículo 21, no el transitorio de la reforma. Por lo tanto, yo estoy de acuerdo con el proyecto, incluso, yo voy también por la invalidez del artículo 13, fracción I, en su porción normativa: “ [...] en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional” de la Ley de la Guardia Nacional, porque, conforme al artículo 21, la elaboración de la estrategia específicamente corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública; entonces, también iría por la invalidez en esa parte, y yo estaría con el proyecto y nuevamente felicito al Ministro González Alcántara en la elaboración, también volví a leer el proyecto, sí trae el del estudio de los transitorios, en la forma en que se desarrolla, acorde a su posición, y lo felicito nuevamente. Tome votación, por favor. Ay, perdón, el Ministro González Alcántara tiene el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Yo quisiera agradecer las participaciones y, desde luego, las he escuchado con mucha atención y con mayor apertura. Desde luego

que eso confirma mi intención de sostener el proyecto y no de dejar de agradecer las felicitaciones que le envían a mi equipo, surgieron muchas de esas inquietudes, desde luego, en el período en que estuvimos trabajando este proyecto, que fue al final del año pasado y sostengo el proyecto. Muchas gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ahora sí.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto, en el sentido de la Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En contra del proyecto y con voto particular, únicamente en la parte donde declara inconstitucional.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** En contra y con voto particular.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** En general, por la invalidez de todo el decreto y, por lo tanto, estoy de acuerdo con las invalideces propuestas específicamente, pero en contra de las propuestas de validez de ciertas disposiciones.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto en este punto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra de los preceptos que se pretende invalidar, anuncio voto particular y a favor de la parte en que reconoce validez.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** A favor del proyecto, con énfasis en las consideraciones que expresé.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** De acuerdo.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto, salvo por lo que se refiere a la declaratoria de validez del artículo 13, fracción I, en la porción normativa, “en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional”.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por lo que se refiere a la propuesta de declaración de invalidez, existe una mayoría de ocho votos, con voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa, de la señora Ministra Ortiz Ahlf y del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea; y, por lo que se refiere a la propuesta de reconocimiento de validez, en términos generales, existe una mayoría de diez votos, con voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales; y existe una mayoría de ocho votos por lo que se refiere a la fracción I del artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional, en la porción normativa respectiva, con voto en contra, incluso, del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: EN ESTE SENTIDO SE ALCANZÓ LA VOTACIÓN PARA DECLARAR LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS O BIEN LAS PORCIONES NORMATIVAS PRECISADAS EN EL PROYECTO Y TAMBIÉN LA VALIDEZ RESPECTO DE LAS QUE PROPUSO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Así es.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Pasaríamos entonces al tema B, señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con mucho gusto, Ministra Presidenta. Se refiere a las reformas a la

figura de la Comandancia. En esta sección B se analiza un cúmulo de reformas en torno a la Comandancia General de la Guardia Nacional y en específico al nombramiento de su persona titular y a las facultades que éste detenta.

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

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

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

de esta persona tiene un impacto preponderante en la institución misma.

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

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

Igualmente, el proyecto plantea la invalidez de la porción normativa “de la Defensa Nacional” del artículo 15, fracción VII, de la misma ley, de ser aprobada esta invalidez sería, sin duda, incluida en la conclusión del párrafo 238 del proyecto, como se me ha sugerido en una atenta nota.

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

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, Presidenta. Simplemente para señalar que ya no haré uso de la

palabra en la sesión, con base en mis dos intervenciones seguiré votando los apartados de esa misma línea argumentativa y anuncio un voto particular, sobre todo el proyecto. Gracias Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministra Loretta.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Gracias, Ministra Presidenta. En el... de igual forma su servidora ya no hará uso de la voz, ya en la participación que tuve hice mención a toda mi argumentación, entonces, me limitaré solamente a emitir mi voto. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias. Yo comparto el reconocimiento de validez de las porciones normativas de las fracciones y artículos que se señalan en el proyecto; en cambio, no comparto la declaración de la invalidez de la porción normativa que se le otorga a la SEDENA, una facultad que a la letra señala “de la Defensa Nacional”, toda vez que como lo... contenida en la fracción VII, del artículo 15, de la invalidez de las porciones a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y grado jerárquico de Comisario General contenidas en la fracción III del artículo 14, ambas disposiciones de la Ley de Guardia Nacional y también discrepo de la invalidez del artículo Tercero Transitorio del decreto reclamado por las razones expuestas, ya que considero que la facultad de formular los instrumentos normativos para hacer efectivas las funciones debe interpretarse en el sentido de que esta facultad de la SEDENA debe responder y apegarse a la estrategia nacional de seguridad pública como lo he mencionado y queda

siempre subordinada a lo que disponga la autoridad civil. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra?

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Señora Ministra.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sólo brevemente. Reiterando —para que tome nota la Secretaría— de que yo, en general, estoy en contra de la validez de cualquier artículo y, desde luego, a favor de las propuestas de invalidez del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En contra de la invalidez.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** En contra de declarar la invalidez de la fracción III, del artículo 14 de la Ley de la Guardia Nacional y Transitorio Tercero del decreto, salvo en la porción normativa “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” y de la porción normativa “de la Defensa Nacional” del artículo 15, fracción VII de la Ley de la Guardia

Nacional. A favor de declarar la invalidez únicamente de la porción normativa “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” de los artículos 14 de la Ley de la Guardia Nacional y del Transitorio Tercero del Decreto Impugnado.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Por la invalidez de todos los artículos a que se refiere esta parte de la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra de la parte que se invalidan y a favor de las normas que se reconoce validez.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Estoy de acuerdo.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por lo que se refiere a las propuestas de validez, existe una mayoría de diez votos, con voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales; por lo que se refiere a las propuestas de invalidez, en relación con el artículo 14, de la Ley de la Guardia Nacional, párrafo primero, en la porción normativa “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional”, existe una mayoría de nueve votos, donde está también incluido el voto de la señora Ministra Ortiz Ahlf; y por lo que se refiere al artículo 14, fracción III, en la porción normativa “grado jerárquico de Comisario General”, mayoría de ocho votos; por lo que se refiere al artículo 15, fracción VII, en la porción normativa “de la Defensa Nacional”, mayoría de ocho votos; y por lo que se refiere al artículo Tercero Transitorio, mayoría de ocho votos, la señora

Ministra Ortiz Ahlf, por la invalidez de algunas porciones normativas de ese artículo transitorio.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Muy bien. **EN ESOS TÉRMINOS SE DECIDE ESTE APARTADO DEL PROYECTO.**

Seguiríamos con el C ¿Verdad?

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Sí, claro que sí, Ministra Presidenta, muchas gracias. Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y de la Policía Naval.

En el apartado C, que está subdividido en dos partes, por un lado, se analiza en el C.1, las modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional provenientes de cuerpos militares y, por otro lado, en el C.2, se revisan las reformas que buscan reasignar al personal naval a su cuerpo de origen. En todo caso, para ambos subapartados, se introduce un marco normativo referente a la manera en que se constituyó la Guardia Nacional con la reforma del 26 de marzo del 2019, así como de las garantías que el Órgano Reformador introdujo para los elementos provenientes tanto de la Policía Militar, como de la Policía Naval, distinguiéndose, entre las que previó para el momento de su asignación, a la institución policial y las que proyectó para la eventual reasignación de su cuerpo de origen.

C.1. Modificaciones al régimen del personal asignado provenientes de cuerpos militares. En el subapartado C.1 se expone que antes de la reforma impugnada todos los elementos que integraban la Guardia Nacional, con independencia de su cuerpo de origen,

quedaban sometidos a la disciplina, al fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional.

Las reformas impugnadas varían el estatus de los elementos asignados a los cuerpos militares, ahora este personal sólo tiene que cesar de desempeñar su cargo en la institución de origen, pero es considerado activo del Ejército o Fuerza Aérea. Esta consideración viene aparejada, por lo menos, de los siguientes cambios: el personal asignado a la Guardia Nacional ahora queda sujeto al fuero militar para determinados delitos. Su remoción es facultad de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y puede acceder, si bien, al régimen de estímulos, ascensos y recompensas, previstos en la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. La propuesta considera que estos cambios vulneran el carácter civil de la Guardia Nacional y, tal como lo expresa la minoría accionante, contraviene los consensos alcanzados durante el proceso de reformas constitucionales, publicado el 26 de marzo del 2019 y plasmados en la redacción vigente del artículo 21 de la Constitución Federal y en el capítulo transitorio de la misma.

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

Por lo anterior, la propuesta que se les presenta es declarar la invalidez de los artículos 25, en la fracción IX, y 57, párrafo segundo, ambos de la Ley de la Guardia Nacional. Igualmente, declarar inválidos los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como del segundo párrafo del artículo 1° de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Es cuanto, Ministra Presidenta. Muchas gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro ponente. Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señora Ministra. Muy brevemente. Desde luego, estoy de acuerdo con la propuesta de invalidez de los artículos a que se refiere esta propuesta, en esta parte, ya que la finalidad de las fuerzas armadas que se señalan en el proyecto de los artículos es reformar el régimen personal asignado al policía militar en contravención a lo previsto en el artículo 21 constitucional, ya que distorsiona el carácter civil de la Guardia Nacional su adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública y su disciplina policial.

Y también comparto la afirmación del proyecto, y lo digo con la misma autoridad, convicción y respeto de quien hubiere usado dicha expresión en otros asuntos, en cuanto que resultaría un fraude a la Constitución Federal considerar que la Guardia Nacional conserva su absoluto carácter civil y se rige por una doctrina policial si de cualquier forma sus integrantes son militares en activo sometidos a la jurisdicción y al régimen disciplinario militar. Además, como se destaca en la consulta, lo establecido en los

artículos analizados también es contrario a lo establecido en el artículo 13 constitucional porque se expande la jurisdicción militar a servidores que de acuerdo con la Constitución Federal, deben ser civiles. Gracias, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministra Presidenta. Yo no comparto la declaración de invalidez de los artículos 25, en la fracción IX, y 57, párrafo segundo, ambos de la Ley de la Guardia Nacional; 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, ambos de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, así como el segundo párrafo del artículo 1° de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos toda vez que, en mi opinión, estas normas que regulan la situación legal del personal de La Fuerza Armada Permanente asignado a la Guardia Nacional no pueden catalogarse como militares en activo, sino únicamente como servidores públicos que para el efecto de conservar su antigüedad en la milicia, así como las prestaciones que por el tiempo de servicios acumulado en ella les correspondan, se les considera como pertenecientes a las fuerzas armadas ya que estos servidores públicos pasan comisionados, de ahí que no comparto el párrafo 276 del proyecto, en el que se formula una conjetura en el sentido de que resultaría un fraude a la Constitución considerar que la Guardia Nacional conserva su carácter civil y se rige por una doctrina policial, ni sus integrantes son militares en activo pues, en mi opinión, lo que el legislador en el caso estableció fue que ese personal quedaba sometido al régimen disciplinario militar, así como al sistema de ascensos y recompensas, pero sólo para poder disfrutar de los

derechos que les corresponden como militares, pues sería incongruente que las instituciones armadas preserven y, en su momento, respeten las prerrogativas prestacionales de ese personal comisionado sin poder examinar a cambio si el desempeño que tuvieron durante su estancia en la Guardia Nacional fue o no el esperado, ya sea para privarlos —en su caso— de tales derechos o estimular y reconocer su comportamiento y eficiencia en esa corporación, por lo que no hay fraude a la Constitución y a la ley, es exactamente lo contrario, lo que se busca es tener un personal responsable y disciplinado que cumpla con el objetivo del Estado Mexicano que prevé la Constitución. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Sólo para aclarar, estamos viendo el apartado C.1 ¿Sí? Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Ah, perdón, Ministra Presidenta. Yo traigo una observación respecto al artículo 25, fracción IX, pero no sé si corresponde a este apartado o al siguiente.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Sí, sí corresponde.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Ah, correcto. Yo en relación con el artículo 25, fracción IX, de la Ley de Guardia Nacional, estimo que no resulta inconstitucional, como se propone, toda vez que se reformó esta fracción para señalar que para ingresar a la Guardia Nacional se requiere, en su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instalaciones de La Fuerza Armada Permanente ni de las policiales. Yo de esta reforma no advierto que implique alguna contravención al artículo 21 de la

Constitución Federal y me apartaría solamente en este punto, en este apartado. Gracias, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** En contra de declarar la invalidez de los artículos 25, en su fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional; 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y artículo 1º, segundo párrafo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. A favor de declarar la invalidez del artículo 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, con consideraciones adicionales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Por la invalidez de todos los artículos a que se refiere esta propuesta y nada más — perdón—.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto en este punto, excepto por lo que se refiere a la propuesta de invalidez del artículo 25, fracción IX.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra de la invalidez.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** En los términos del Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Sea fraude o no sea fraude, estoy con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** En los términos del Ministro Pardo.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que por lo que se refiere al artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional existen seis votos en contra del proyecto y por reconocer su validez; por lo que se refiere al artículo 57, párrafo segundo, nueve votos a favor del proyecto y por la declaración de invalidez; por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos mayoría de ocho votos a favor de la propuesta en cuanto a declarar la invalidez del artículo 138, fracción VII y artículo 170, fracción II, inciso H); y por lo que se refiere al artículo 1º, párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos mayoría de ocho votos.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: EN ESOS TÉRMINOS QUEDA DECIDIDO ESTA PARTE DEL PROYECTO.**

Y pasaríamos al punto C.2.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con mucho gusto, Ministra Presidenta. Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional procedente de la policía naval. En el subapartado C.2 se analizan los artículos transitorios que regulan la reasignación del personal naval a la Secretaría de Marina o bien,

de ser su voluntad, su reclutamiento para conformar la Guardia Nacional bajo el régimen de personal asignado del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Como se expuso al inicio de este subapartado, el régimen transitorio de la reforma constitucional del 26 de marzo de 2019 fue enfático en que tanto la policía militar como la policía naval tendrían a ser reasignados a sus cuerpos de origen. En este sentido, la reasignación de los elementos de la policía naval a su cuerpo de origen es, desde mi punto de vista, una consecuencia de la consolidación de la Guardia Nacional proyectada y ordenada por el Órgano Reformador de la Constitución.

La propuesta analiza sistemáticamente los transitorios apuntados y concluye que estos mantienen el carácter transitorio de los elementos castrenses dentro de la Guardia Nacional, pues incluso aquellos que decidieron en esa primera ronda de reasignación mantenerse prestando sus servicios en la Guardia Nacional, serán llamados el día de mañana a regresar a su cuerpo de origen; solamente que éste será el Ejército, y ya no será la Armada. Por eso se considera que los artículos bajo análisis, no implican la desnaturalización de la Guardia Nacional ni su conversión en un ente militar, mucho menos permite la participación directa de las fuerzas armadas en las labores de Seguridad Pública, excediendo los escenarios constitucionales para tal fin previstos. Por lo anterior, la propuesta de reconocer la validez de los artículos Segundo y Quinto Transitorios del decreto impugnado. Es cuanto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Este apartado lo podríamos aprobar en votación económica, ¿Entonces?

**QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Disculpe. ¿La propuesta es por la validez?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Sí, del Segundo y Quinto Transitorio.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Como lo anuncié, le pedí a la Secretaría que así lo tuviera. Yo estoy en contra de la validez y por la invalidez de todas las disposiciones. Perdone, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** No, al contrario.

Pues, salvo el Ministro Luis María, que vota en contra de la validez del Segundo y Quinto Transitorios.

**QUEDARÍA APROBADO ESTE APARTADO EN SUS TÉRMINOS.**

Seguiríamos con el apartado D.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchas gracias, Ministra Presenta. Cambios a la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización de la Guardia Nacional.

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

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

Además, el Congreso de la Unión, no encuentra límite constitucional para establecer una rotación permanente de los mandos, posibilitando el cambio de adscripción de los elementos de la Guardia Nacional o regular las causas de conclusión de sus servicios. Finalmente, por lo que hace a los cambios en la estructura orgánica, contenidos en los artículos 21, 22 y 86 de la Ley de la Guardia Nacional, la propuesta no advierte que las modificaciones realizadas contravengan o impliquen una modificación al carácter civil de la institución; su objeto, a grandes rasgos, es modificar la manera en la que se estructuran las divisiones territoriales que

tendrá la Guardia Nacional, así como de las subdivisiones logísticas requeridas para todas sus funciones, sin que se advierta un desbordamiento de la amplia libertad configurativa con la que cuenta el legislador en la materia.

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

Los artículos impugnados tampoco alteran el carácter civil de la institución y, mucho menos, supone la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, por lo anterior la propuesta es reconocer la validez de los artículos en sus fracciones y en los párrafos aquí analizados. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Una consulta, Ministra Presidenta, se está poniendo a consideración todo el apartado D ¿Verdad? Yo estoy con el proyecto, en contra de consideraciones. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Igual, con el proyecto, en contra de consideraciones.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto, en contra de consideraciones.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Voy a estar de acuerdo con el proyecto, salvo por lo que se refiere a reconocer la validez de la porción normativa “en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional” de la fracción V del artículo 26, para mí, ahí sí hay un vicio de inconstitucionalidad al coordinarse para la realización de los concursos para ascender. Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor y con el mismo alcance que la Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto, contra consideraciones.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Con el proyecto, en contra de consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Por la invalidez del artículo 39, fracción III, combatido.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Validez de todos los...

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** No, invalidez de todo.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Muy bien.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Invalidez de todo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, con la misma observación que hizo la Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto, en contra de las consideraciones.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** De acuerdo con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto, salvo por lo que se refiere al artículo 26, fracción V, en la porción normativa “en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional”, porque a mi juicio se debe declarar la invalidez de esa porción.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que en términos generales existe mayoría de diez votos a favor de la propuesta de validez de los preceptos materia de análisis, salvo por lo que se refiere a la porción normativa indicada de la fracción V del artículo 26 de la Ley de Guardia Nacional, respecto de la cual existe una mayoría de siete votos a favor de la validez.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: QUEDARÍA DECIDIDO ESTA PARTE DEL ASUNTO EN ESOS TÉRMINOS.**

Y pasaríamos al inciso E.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con su venia, Ministra Presidenta. Colaboración entre la Guardia Nacional y la fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública. En el apartado E, se analizan normas instrumentales para la colaboración de la Guardia Nacional y La Fuerza Armada Permanente en labores de seguridad pública.

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

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

La intervención de elementos militares en apoyo de las instituciones que garantizan la seguridad pública debe de ser y estar exhaustivamente regulada, de tal forma que se prevea la excepcionalidad y la temporalidad acotada de sus actuaciones,

como se extrae de la jurisprudencia interamericana y de los propios precedentes nacionales más recientes.

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

Por lo anterior, la propuesta es reconocer la validez del subsistema normativo analizado, pero bajo la interpretación del artículo 2 Bis señalado. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro ponente. Ministra Yasmín.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, con su permiso, Ministra Presidenta. Comparto el reconocimiento de

validez de los artículos 7, fracción IX, 17, tercer párrafo, 18, cuarto párrafo, 19, fracción I y 32 Bis, todos de la Ley de Guardia Nacional, así como del artículo 2 Bis y de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, los cuales prevén en forma de coordinación entre la Guardia Nacional, la Guardia Civil y las autoridades militares, así como la facultad del personal militar para efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, en los términos que señale el marco jurídico aplicable; sin embargo, me aparto de las consideraciones porque —en mi opinión— esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya determinó en la controversia constitucional 90/2020, fallada el 29 de Noviembre de 2022, por mayoría de ocho votos, cómo debe llevarse a cabo la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, por lo que, en todo caso, la constitucionalidad de estas disposiciones reclamadas debe desplegarse en términos de lo resuelto por este Alto Tribunal, al interpretar el artículo Quinto Transitorio del decreto de reformas constitucionales que creó la Guardia Nacional. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministra. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, Ministra Presidenta. Yo comparto la propuesta de validez de las normas a las que se refiere este apartado del proyecto, pero no comparto las consideraciones que las sustentan. Creo que es factible establecer una interpretación conforme para sostener la validez de estas normas, pero no basados en abandonar el precedente de este Tribunal Pleno, sino sobre la base de lo que se ha establecido por parte de la Corte Interamericana, concretamente en el “Caso

Alvarado Espinoza y Otros Vs México”, para sostener que no resulta contraria a la Constitución la colaboración de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, siempre y cuando sea extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.

Por otro lado, debe ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o la policía judicial o ministerial. También debe ser regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación de la materia y, finalmente fiscalizadas por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Para mí, la interpretación conforme debe ir sobre esta base para poder concluir en la validez de los preceptos. Gracias, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministra Presidenta. Yo también traigo esa inquietud. En principio, yo vengo en contra del reconocimiento de validez del artículo 17, en su tercer párrafo; el 18, cuarto párrafo y el 19, fracción I, en su segundo párrafo. Yo creo que es parte del problema que nos hace ver el Ministro Pardo. Estos tres artículos, a mí me parece... perdón, esos tres párrafos. En lo demás yo vengo de acuerdo. Son muy

congruentes con la transferencia que se hacía de la institución Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa, donde va a estar junto con el Ejército y Fuerza y luego, digamos la Armada, por la parte de la Defensa, él trae 32 Bis por eso, hacía las equivalencias, yo creo que es constitucional el que se hagan estas equivalencias, pero me parece que estos tres párrafos no son optativos, ni es una facultad de coordinación, imperativos a todos los niveles.

“El Comisario General mantendrá enlace con los Comandantes de Región Militar y, en su caso, Naval de su adscripción, a fin de facilitar una adecuada colaboración —esto es lo que me preocupa, lo que sigue—, para el desempeño de sus funciones de seguridad pública en el marco de sus respectivas atribuciones”. Y eso se repite por nivel.

“El Comisario —en el 18— en Jefe mantendrá enlace con los Comandantes de la Zona Militar y, en su caso, Naval...”, en fin.

Y luego el nivel de batallón. Insisto, esto me parece muy lógico con la transferencia que se proponía. Una vez que esto no es así, este mandato imperativo en materia de seguridad pública, me parecería a mí, que validarlo sería inconsistente con dejar primero. Lo que estamos dejando, digamos, superando en el precedente y, en su caso, creo que coincide con la inquietud. Yo pudiera sumarme a esta posibilidad de decir “siempre y cuando pues eso se va a hacer en el marco”, ¿No?

Otra propuesta, me parece a mí que basta con suprimir “para el desempeño de las funciones de Seguridad Pública”. Recordemos que ya estamos en una ley permanente reglamentaria del artículo

21 constitucional. Entonces, en estricto sentido, no hay estas regiones militares y batallones que son militares, no tienen funciones de seguridad pública.

Yo creo que si se suprimen esas porciones normativas, el texto puede... o bien la opción que señala, en su caso, hacer una interpretación conforme, pero de suprimirse quedaría: “El Comisario General mantendrá enlace con los Comandantes de Región Militar y, en su caso, Naval de su adscripción, a fin de facilitar la adecuada colaboración en el marco de sus respectivas atribuciones”.

La Comandancia Militar, la Región Naval y los Batallones, Seguridad Nacional y defensa del territorio y la Guardia Nacional en materia de seguridad pública. Esa sería mi propuesta de suprimir eso. Gracias, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro ponente, con relación.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Yo sostendría la propuesta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Tal cual. Yo voy a votar en contra, porque si bien reconozco el régimen transitorio, el Quinto Transitorio, establece que “excepcionalmente el Presidente puede disponer de las fuerzas armadas mediante órdenes ejecutivas para auxiliar en tareas de seguridad pública durante el periodo de transición”. Esto, en cada caso, pues tendrá, como ya lo expresé, que se tendrán que expresar las razones extraordinarias por las que disponga de las fuerzas armadas para atender situaciones

concretas de seguridad pública que corresponde. Es decir, este régimen transitorio, a mi juicio, incluye una habilitación transitoria para emitir órdenes ejecutivas para que las fuerzas armadas auxilien, excepcionalmente, en tareas específicas de seguridad pública, pero no confiar al Congreso de la Unión la facultad de emitir normas que autoricen de manera ordinaria y permanente a los militares una competencia civil que la Constitución reserva a otras autoridades, como lo es el de Seguridad Pública. Y por ese motivo, yo votaría en contra. Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con la propuesta.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Por la validez, y en contra de consideraciones.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Con el proyecto, en contra de las consideraciones que mencioné, y en contra del abandono del criterio de la acción de inconstitucionalidad 1/1996.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Por la invalidez de las disposiciones a que se refiere este capítulo, y también en contra del abandono del precedente 1/1996.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, en contra de las consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En el mismo sentido.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** A favor del proyecto, con un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** A favor del proyecto, con excepción del tercer párrafo del artículo 17, del cuarto párrafo del artículo 18, y del segundo párrafo de la fracción I del 19, ya que en estos casos —creo que— se debería declarar la invalidez.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** De acuerdo con el proyecto, y en contra de abandonar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Yo estaría en contra en cuanto a declarar la validez... estaría yo por la invalidez de los artículos 17 tercer párrafo, 18 cuarto párrafo, 19, fracción I, segundo párrafo; 32 y 32 bis de la Ley de la Guardia Nacional; así como del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana; y haría un voto particular.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Perdón, señora Ministra. ¿A favor del abandono del precedente?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Estoy en contra.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** En contra, perfecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Porque para mí son inválidos, no tengo que referirme al precedente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Muy bien.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Ministra Presidenta...

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias. Para clarificarle al secretario: Yo también considero que más bien no es aplicable el precedente. En eso consistía mi concurrencia.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Cambiaría, ¿No?

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Yo me sumaría a la invalidez Ministra, porque no se alcanza lo de la interpretación conforme, y me sumaría a la invalidez de los artículos.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Entonces, el Ministro González Alcántara está proponiendo que como no se alcanza la cuestión de interpretación conforme...

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Me sumo a la invalidez.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Se sumaría a la invalidez de estos artículos. Ministro...

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo nada más aclarando, —como la Ministra Ríos Farjat— que también más que no estar por el abandono, es por considerar que no es aplicable a este caso.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Señora Ministra, sólo quisiera saber si esto supone modificación al proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Así es.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Hay que volver a votar.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Me parece necesitaríamos las razones.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** No, pero se votó en contra de las consideraciones. No tuvo apoyo el proyecto en las consideraciones.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Sí, porque la validez de la mayoría son por consideraciones diferentes.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Sí.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Solamente nos sumamos a la invalidez el Ministro, digo, nada más votamos por la invalidez de ciertos artículos el Ministro Laynez y yo.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** También.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Y el ponente.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Perdón, y el Ministro Aguilar en todo. Entonces, sí, las consideraciones se puede, podemos dividir la votación en dos sentidos: o bien, por la validez, con una mayoría en consideraciones o por la invalidez, si quieren. Ministro ponente tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Nada más hay seis votos.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En este apartado, en el apartado de efectos, se retoman las declaraciones de invalidez alcanzadas, en el entendido que estas surten sus efectos.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ah, no. Estamos viendo.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** El anterior.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** El anterior todavía.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** El anterior.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Yo me sumo a los efectos de invalidez.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Dice: Colaboración entre la Guardia Nacional y La Fuerza Armada para que se desempeñen, de las funciones de seguridad pública. Alcanzamos votación por validez, la alcanzamos. Las consideraciones es donde tenemos problema, cuáles van a ser las consideraciones que lo van a regir.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Es correcto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Pero la mayoría estuvo por la validez, las consideraciones son diferentes. Si quieren, lo que

podemos hacer es que el Ministro, le pasan al Ministro Alcántara las razones por las que cada uno consideró que eran, que votaron por la validez y las que se recopilan, en los que tengan la mayoría, así se hace el engrose. Se hace el engrose en relación con la mayoría. Ministro Gutiérrez.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Y no se abandona el precedente.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Para reservarme un concurrente en caso que no forme parte de esa mayoría.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Sí, claro. ¿Si les parece bien? Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señora Ministra. Yo me encuentro conforme con que sean esas las razones de validez; sin embargo, el planteamiento de abandono del precedente no es un planteamiento, es simplemente un agregado justificativo de la solución. Creo que, si no hay mayoría para abandonar el precedente, no tenemos que hacer reflexión alguna sobre el tema.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Exactamente, ni siquiera citarlo. Ni siquiera citar el precedente, podemos analizar la regularidad constitucional bajo otros parámetros sin citar el precedente, y sin, no es indispensable ni necesario para resolver este punto, y no tendríamos que pronunciarnos sobre el abandono o no de este precedente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Así es.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Entonces.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Validez y quitamos lo del precedente.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:**  
¿Validez?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Sería validez.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Y quitar el precedente.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Nueve votos, invalidez de determinados artículos, el Ministro Laynez y yo, y las consideraciones que lo van a regir. Se elimina, eso sí, ya hay mayoría de votos, se elimina la cita del precedente y todas las consideraciones que.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Perdón, Presidenta. Y también se quitaría lo de interpretación conforme, que tampoco —entiendo— tuvo la mayoría necesaria.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Sí.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Se quitaría lo de interpretación conforme.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Yo sí voy.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Usted sí va, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Sí. Sí, Ministra Presidenta. Yo voy por la validez con interpretación conforme, conforme al precedente de la Corte Interamericana. Ese fue mi planteamiento para concluir en la validez. Me parece que la validez que propone el proyecto le pone algunas condiciones, y creo que una de ellas es que haya un precepto constitucional concreto que así lo autorice; eso es también de lo que yo me separo y, desde mi punto de vista, solamente sería aplicar los estándares convencionales para poder validar —digamos— la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, pero sí a través de una interpretación conforme. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Así sería presentado el engrose, que creo que es...

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Sí, con mucho gusto, lo haremos con mucho cuidado.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Es el argumento que tiene mayoría dentro de la mayoría, de todos modos, lo...

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Circulamos.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Porque no expusieron las razones, la mayoría no expuso, nada más dijo que estaba en contra

de las consideraciones, pero no se expuso por qué estaban en contra de esas consideraciones. ¿Quieren que lo discutamos ahorita o lo dejamos para engrose? Ministro ponente, lo que usted decida.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Para después ¿No?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Mande?

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Para después.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Para el engrose.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Sí.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Entonces, se les pediría a cada uno las razones por las que votó con el sentido, contra consideraciones o separándose de consideraciones y con eso podríamos obtener una mayoría dentro de la mayoría que sustentan las consideraciones, pero la validez está definida. Muy bien.

Pasaríamos al tema de efectos, Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Sí, Ministra. La declaración de invalidez surtirá sus efectos con la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Unión y que las modificaciones al proyecto, para que ya no haya referencia al

artículo 25, fracción IX, pues la mayoría decidió reconocer su validez. Es cuanto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro ponente. Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, Ministra Presidenta. A mí, los efectos propuestos me generan inquietudes. Frente al problema de qué hacer con los artículos declarados inconstitucionales en distintas de sus porciones, el proyecto nos propone rechazar extender la invalidez sobre la integridad de éstas y, por el contrario, nos sugiere suprimir, para lograr —como dice el proyecto— una legislación sin vacíos, operativa y que otorgue certeza jurídica distinta a la pensada por el legislador, pero consistente con el parámetro de control. Ello, con la excepción de una única reviviscencia propuesta; sin embargo, en mi opinión, al declararse la inconstitucionalidad de sus porciones normativas, se presentan diversos escenarios que necesitan una transitoriedad, desde mi punto de vista, que deben de ser reglamentadas por el legislador. En efecto, se necesitaría determinar la asignación de recursos financieros, el control administrativo, determinar el destino y permanencia del capital humano y, en general, cómo estructurar la Guardia Nacional con un mando civil, lo que, insisto, implicaría la exigencia de reglamentar un nuevo régimen de transición.

Por ello, creo que este Pleno debe considerar otorgar un plazo al legislador para que determine las adecuaciones necesarias a la ley. En mi opinión, el régimen transitorio, especialmente los artículos quinto y sexto del Decreto de la Reforma Constitucional, establece

un mandato legislativo amplio para que el Congreso de la Unión reglamente la construcción institucional de la Guardia Nacional.

En específico, en mi opinión, hasta la fecha no se ha atendido por el legislador el artículo Sexto Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional de marzo de 2019, mismo artículo que ya todo mundo conoce y no me detendré en leerlo. Por mandato expreso del artículo Sexto Transitorio, las fuerzas armadas pueden colaborar, participar con la construcción de la Guardia Nacional durante el régimen de transición que establece el artículo Quinto Transitorio. Debemos reconocer que el legislador tiene el mandato de reglamentar esa colaboración durante el período marcado por el artículo Quinto Transitorio.

En suma, desde mi perspectiva, la inconstitucionalidad detectada, debe llevarnos a reenviar el tema al legislador para que legisle en la materia con fundamento en el artículo Sexto Transitorio. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministra Yasmín.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Sí, con relación a los efectos, yo tampoco estoy de acuerdo que la reviviscencia del texto anterior del artículo 25, fracción IX, de la Ley de Guardia Nacional, relativo a los requisitos para ingresar a la corporación y tampoco la invalidez decretada, fundamentalmente en el artículo 29, fracción IV, tenga de manera inmediata, toda vez que coincido con lo que señala el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, que este efecto de invalidez se postergue con relación a lo que dispone el Quinto Transitorio de la Reforma Constitucional del 18 de noviembre de

2022, que estableció también este período de creación de la Guardia Nacional para desarrollar su estructura, sus capacidades, su implantación territorial y el Presidente pueda disponer de La Fuerza Armada Permanente para las tareas de seguridad pública.

Entonces, considero yo, que los efectos de la invalidez deben posponerse de acuerdo a lo que dispone el Quinto Transitorio de la Reforma de noviembre de 2022. Gracias, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, Ministra Presidenta. La reforma impugnada pretendió generar un ajuste sistémico a la Guardia Nacional, pues este cuerpo policiaco ha venido funcionando en la práctica con gran parte de la infraestructura e insumos de la SEDENA, por lo que la reforma pretendió dar un revestimiento formal a la manera en cómo operativamente se ha estado desarrollando. Ahora, la invalidez que hemos votado —que son parciales— y tiene el efecto de trasladar de manera inmediata las facultades previstas para la SEDENA a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, las mismas facultades que el legislador ideó e introdujo pensando en la SEDENA.

Quizá alguna invalidez parcial de las que hemos decretado pudiera generar complicaciones operativas y normativas, por eso, me parece pertinente —y en esto coincido con el Ministro Gutiérrez— realizar una muy respetuosa y atenta exhortación para que el Congreso depure posibles incongruencias que puedan presentarse en la realidad, a fin de no crear desarreglos en una área tan delicada para el Estado Mexicano con el traslado inmediato de nuevas

atribuciones a la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana que, insisto, fueron ideadas, concebidas para la SEDENA. Respetuosamente, considero que esto permitiría no sólo que el Congreso identifique las salvaguardas constitucionales necesarias para lograr los objetivos de la seguridad pública en el país, manteniendo el carácter civil de la Guardia Nacional, pero con el apoyo y colaboración de la Secretaría de la Defensa Nacional, que, además, vislumbre los contrapesos jurídicos que impidan que este nuevo cuerpo policiaco se pervierta con el tiempo —como se ha llegado a advertir— y que al mismo tiempo permita la colaboración funcional y fluida entre ambas instituciones.

De ahí que, pues sugiero imprimir este efecto adicional al presente asunto, de no encontrar eco en la propuesta, pues yo votaría a favor del proyecto, con un voto concurrente respecto a estos efectos adicionales. Es cuanto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien más quiere participar?

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo nada más quiero hacer unas reflexiones finales, independientemente de los efectos que correspondan a las invalideces aprobadas por la mayoría suficiente.

Desde el principio de mis participaciones he sostenido lo siguiente —muy breve—: no se trata de lo que a mí me parece que debe ser, sino lo que manda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, puede que conforme a la legislación de otros países convenga o no que la seguridad pública esté a cargo de las fuerzas armadas; 3, lo determinante es que nuestra Norma Suprema exige que sea una entidad civil en todos sus aspectos; 4, se corre el riesgo de que con la conducta y entrenamiento militar los miembros de la Guardia Nacional no ejerzan su función como miembros de policía, desgraciadamente hay casos tristes muy recientes; 5, establecer en leyes secundarias la adscripción, control y funcionamiento de la Guardia Nacional que corresponda a la Secretaría de la Defensa, pues con ello se vacía el contenido de la norma constitucional y se genera un fraude a la Constitución; y lo digo, como lo dije hace un momento, con la misma autoridad y respeto de quien hubiera usado dicha expresión en otros asuntos; 6, el que se integre en la Guardia Nacional con personal que siga considerándose como militar en activo, desvirtúa la naturaleza civil de la entidad; 7, y también entiendo que se pueden coordinar con las fuerzas policiacas en ciertos casos, pero estando claramente distinguidas y separadas, aunque, insisto, en coordinación, la libertad de configuración tiene como límite indudable las disposiciones constitucionales, como en este caso; 8, no estoy de ninguna manera en contra de las fuerzas armadas, por el contrario, agradezco y reconozco su fundamental labor en favor de México y los mexicanos y mexicanas, labor que enorgullece y sirve a nuestro país; 9, estoy a favor de la certeza jurídica en la aplicación del decreto y por ello mi voto —como lo expliqué— es por la invalidez de todo el decreto, como mexicano, como ciudadano, como padre y abuelo, agradezco a las fuerzas armadas su labor en bien de México en múltiples aspectos y

situaciones, y digo que su auxilio a favor de la seguridad pública, se puede hacer, pero sin absorber y vaciar el régimen civil de la Guardia Nacional, como ordena el artículo 21 constitucional. Gracias, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro Aguilar. Creo que es un tema muy importante el establecer cómo van a ser los efectos. Si ustedes están de acuerdo y el Ministro ponente también, en atención a lo que comentó el Ministro Gutiérrez, la Ministra Ríos Farjat y la Ministra Esquivel, nos podría hacer una propuesta de los efectos para el jueves que entra. Ya es definitivo las votaciones donde se alcanzó la mayoría para la invalidez, ya quedó así decidido el asunto, únicamente vamos a ver los efectos, en función de las consecuencias específicas que comentaron los Ministros. ¿Está usted de acuerdo, Ministro?

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** De acuerdo, Ministra. Y agradeciendo a todos su participación y, sobre todo, que es un tema muy importante para el país. Muchas gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Muchas gracias a usted, Ministro.

Y, en este sentido, voy a dar por terminada esta sesión. Y las y los convoco para la próxima sesión que tendrá verificativo el próximo jueves, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS)**