

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 17 DE ABRIL DE 2023.

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

46/2016	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR Y SE EXPIDE EL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE DIECISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES)</p>	3 A 12 RESUELTA
137/2022	<p>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.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ)</p>	13 A 68 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 LUNES 17 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 38 ordinaria, celebrada el jueves 13 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 46/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR Y SE EXPIDE EL CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

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

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Recuerdo a este Tribunal Pleno que tenemos encorchetados para votación los subincisos d) 2, que son los artículos 278 y 282; d) 3, artículos 291, 295 y 296; e inciso e), que es el artículo 81 Bis, fracción VII, del Código de Justicia Militar, del considerando sexto del estudio de fondo, a fin de recabar el voto del Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señora Ministra Presidente. Efectivamente, si me lo permite usted y el Tribunal Pleno, puedo expresar, luego de imponerme del contenido del proyecto y de las intervenciones que, en su momento, se tuvieron en este Alto Tribunal, el resultado de mi convicción.

Por lo que hace a los artículos 278 y 282 del Código Militar de Procedimientos Penales, estoy con el proyecto y por la invalidez de dichos artículos que se refieren al tema de cateos.

Si usted me lo permite, me pronunciaré respecto de los siguientes temas: Estoy con el proyecto y por la invalidez de los artículos 291, 295 y 296, que se refieren a la intervención de comunicaciones privadas. Igualmente, con el proyecto y por la invalidez del artículo 81 Bis, fracción VII, que tiene que ver con geolocalización.

En resumen, estoy con el proyecto y por la invalidez de los artículos 278, 282, 295, 291, 296 y 81 Bis, fracción VII, referente a la geolocalización.

A diferencia de lo anterior, estoy en contra del proyecto y por la validez del contenido del artículo 215, del Código Militar de Procedimientos Penales, que da una condición de reserva a los documentos y datos que deriven del procedimiento respectivo.

Esos son los cuatro temas en donde se asignó la posibilidad de intervenir con un voto y ésta es la resolución que tomo. Gracias, señora Ministra Presidente.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. En este sentido, en relación con el considerando VI, estábamos esperando la votación del Ministro Pérez Dayán. ¿Cómo quedaría la votación?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se obtiene una mayoría de ocho votos por lo que se

refiere a la propuesta de invalidez de los artículos 278, 282, 291, 295 y 296, del Código Militar de Procedimientos Penales. Y también mayoría de ocho votos por lo que se refiere al artículo 81 Bis, fracción VII, del Código de Justicia Militar. Se pronunció sobre el artículo 215, pero en contra de la propuesta del proyecto, sigue sólo una mayoría de seis votos a favor de éste.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Entonces, la Ministra Loretta tendría que pronunciarse por el artículo 215, del Código Militar de Procedimientos Penales.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Gracias, Ministra Presidenta. En relación con la propuesta del Ministro Luis María Aguilar, estoy con el proyecto, es decir, por declarar la invalidez del artículo 215, del Código Militar de Procedimientos Penales.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Es una mayoría de siete votos, por lo que se desestima la acción respecto de este artículo 215.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias.

**ESAS SERÍAN, ENTONCES, LAS VOTACIONES DEFINITIVAS.**

Y pasaríamos ahora al considerando décimo cuarto, relativo a los efectos. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sí, señora Ministra. En este apartado, se precisa que los efectos de la invalidez decretada respecto de las normas ya especificadas surtirán efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutiveos del presente fallo al

Congreso de la Unión sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 y 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, por tratarse de normas en materia penal, se propone que la invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al 17 de mayo de 2016, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, lo anterior, en el entendido de que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto, sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales en la materia.

Asimismo, en relación con los efectos específicos de invalidez se precisa que por cuanto hace específicamente a la declaración de invalidez de los artículos 10 y 43, párrafos tercero y cuarto del Código Militar de Procedimientos Penales, la declaración de invalidez debe postergarse por dieciocho meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente hasta en tanto el Congreso de la Unión cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de las personas con discapacidad.

Asimismo, se precisa que la declaración de invalidez de los referidos preceptos no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación y dentro del plazo de postergación de los efectos de

invalidez, con efectos, los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda. Además, con base en los precedentes se vincula al Congreso de la Unión para que dentro del plazo de doce meses siguiente a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta resolución, la consulta a las personas con discapacidad y dentro del mismo plazo emita la regulación correspondiente. Es cuanto, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro ponente. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy a favor, pero me separo del plazo para realizar la consulta previa tal como lo he hecho en precedentes. Además, propongo la invalidez por extensión del artículo 287 del Código Militar de Procedimientos Penales, este artículo contiene los mismos vicios de invalidez que los artículos 295 y 296 que refieren a la intervención de comunicaciones durante las investigaciones por la imprecisión en el alcance de la facultad de investigación, es decir, no se establece si la intervención solamente puede efectuarse respecto de militares o también abarca comunicaciones privadas de civiles. Es cuanto, Ministra Presidenta.

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

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, Presidenta. Dos comentarios. Primero, entiendo que el proyecto se

ajustará para que el plazo sea de doce meses y no de dieciocho, como venía originalmente, porque era un proyecto que se había bajado desde antes de que.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Así es, precisamente por los últimos que hemos resuelto o, desde luego, posteriores a la propuesta, lo propuse ahorita como por doce meses, así es.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, Ministro. Y, en segundo lugar, creo que tendría que hacerse la consulta también a personas y comunidades indígenas y no sólo a personas con discapacidad. Gracias, Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo no tengo inconveniente, desde luego, en incluir también a esos grupos sociales.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señor Ministro.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien más? Yo voy a votar a favor de que la invalidez deriva de la falta de consulta y ésta afecta a la totalidad de los artículos 10 y 43, también estaría a favor de la propuesta del Ministro González Alcántara Carrancá, consistente en extender la invalidez al artículo 287 del Código Militar de Procedimientos Penales, estaría por la invalidez inmediata de todas las normas cuya invalidez decretó la votación calificada, inclusive, las de falta de consulta. Yo no estaría de acuerdo en postergar su invalidez, porque conforme a mi criterio, esto no es compatible con la relevancia del derecho a la consulta; también estaría a favor de

vincular al legislativo a realizar las consultas para ambos grupos mencionados, también votar a favor de otorgar el plazo de doce meses.

Y, finalmente, en contra de dejar a los operadores jurídicos la decisión de las consecuencias de esta decisión en cada caso concreto, ya que como lo he sostenido, nuestra función como Tribunal Constitucional, es establecer los efectos de lo que determinamos como inválido en nuestras propias sentencias. Tome votación, por favor.

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

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

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor, con voto concurrente, me aparto de la prórroga de efectos de la consulta y por la invalidez por extensión del artículo 285 del Código Militar de Procedimientos Penales.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo estoy con el proyecto, pero también acepto la propuesta de extensión del artículo 283.

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

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.

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

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

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estaría con el proyecto, salvo por postergar la invalidez de los artículos referentes a la consulta; también estaría en contra de dejar a los operadores jurídicos la decisión de las consecuencias y estaría por la extensión de invalidez al artículo 287 del Código Militar de Procedimientos Penales.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, en términos generales, existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta, salvo por lo que se refiere a la postergación de la declaración de invalidez respecto a la cual existe una mayoría de nueve votos, con voto en contra del señor Ministro González Alcántara Carrancá y de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández; y por lo que se refiere a la participación de operadores jurídicos en los efectos retroactivos respecto del cual existe mayoría de diez votos, con voto en contra de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, y se anuncian tres votos por la invalidez por extensión del artículo 287 del Código Militar de Procedimientos Penales; el señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncia voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat anuncia voto aclaratorio.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sólo para preguntar al secretario ¿Si en la votación que se incluyó con la modificación que acepté de incluir a los otros grupos sociales de las personas afromexicanas e indígenas, por favor?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sería unanimidad de once votos en ese sentido.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Los resolutivos tuvieron cambios?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, se agrega un resolutivo segundo en el cual se desestima respecto de los artículos 10, párrafo primero, 215, 267 y 363 del Código Militar de Procedimientos Penales.

En el resolutivo tercero, que es el de reconocimiento de validez se agregan los artículos 87, 101, fracciones I, inciso B y II, inciso B, 123, 128, fracción VIII, en su porción normativa “y a particulares”, 129, párrafo segundo, en su fracción XI, en la porción normativa “las personas físicas-morales”, 171, párrafo tercero, 212 en su porción normativa “persona o”, así como el 357.

En el resolutivo cuarto. Declaración de invalidez, se precisa que respecto del artículo 162 del Código Militar de Procedimientos Penales se declara la invalidez del párrafo tercero en su porción normativa “o en los siguientes casos”, así como la de sus fracciones I a IV.

En el resolutivo quinto, donde está la declaración de invalidez por falta de consulta, se agrega también la invalidez del párrafo sexto del artículo 43, se precisa que el párrafo —perdón—, que el plazo en lugar de dieciocho es de doce meses y se agrega que se refiere a consulta, incluso, a personas y comunidades indígenas y afroamericanas.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Y sería a personas con discapacidad.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, esa ya venía.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Está bien. Gracias. ¿Están de acuerdo con los resolutivos? Consulto ¿Si se aprueban en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADOS EN VOTACIÓN ECONÓMICA Y ESTE ASUNTO RESUELTO EN DEFINITIVA.**

Dé cuenta, por favor.

**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 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 que proponen:

**PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE SOBREESE EN LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 30 BIS, FRACCIÓN XXVII DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; 7°, FRACCIONES VII Y VIII, 15, FRACCIÓN XVII Y ARTÍCULO 34, FRACCIONES I Y III EN SUS NUMERALES B) Y C) DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; ARTÍCULOS 138, FRACCIONES V Y VI Y 170, FRACCIÓN II, EN LOS NUMERALES F Y G, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, CONTENIDOS EN EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL;**

**DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022.**

**TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “MANEJAR EL ACTIVO DEL EJÉRCITO Y LA FUERZA AÉREA”, Y FRACCIÓN XVI Y 30 BIS, FRACCIONES I, II, III, XXV, XXVI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; LA DE LOS ARTÍCULOS 7°, FRACCIÓN IX, 13, 15, FRACCIONES II, IV, V, VI, VIII, VIII BIS, XII, XV Y XVI, 17, PÁRRAFO TERCERO, 18, PÁRRAFO CUARTO, 19, FRACCIÓN I, 21, FRACCIONES III Y VII, 22, PRIMER PÁRRAFO, 26, FRACCIONES V, VI, VII Y VIII, 32 BIS, 34, FRACCIÓN III, INCISO D), 39, FRACCIÓN III, Y 86, PÁRRAFO SEGUNDO; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 12, 13 BIS, 14, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN III, 15, FRACCIÓN VII, Y 23, PÁRRAFO SEGUNDO, SALVO EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS SEÑALADAS EN EL RESOLUTIVO QUINTO, TODOS DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; Y, FINALMENTE, DE LOS ARTÍCULOS PRIMERO, SEGUNDO, CUARTO, QUINTO, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**CUARTO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 2° BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME EXPUESTA EN EL CONSIDERANDO VII, APARTADO E., DE ESTA SENTENCIA.**

**QUINTO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “Y EJERCER EL CONTROL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO DE LA GUARDIA NACIONAL, CONFORME A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE DEFINA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA;” DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; ASIMISMO, DE LA PORCIÓN NORMATIVA “DE LA DEFENSA NACIONAL” CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN I, 13 BIS, 15, FRACCIÓN VII, Y 23, PÁRRAFO SEGUNDO, LA DE LAS PORCIONES NORMATIVAS “A PROPUESTA DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA**

**NACIONAL” Y “GRADO JERÁRQUICO DEL COMISARIO GENERAL”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN III, LA DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN IX, Y DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; ADICIONALMENTE, LA DE LOS ARTÍCULOS 138, FRACCIÓN VII, Y 170, FRACCIÓN II, APARTADO H, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS; FINALMENTE, LA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS; Y LA DE LOS ARTÍCULOS TERCERO, SEXTO Y SÉPTIMO TRANSITORIOS DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**SEXTO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DE LA UNIÓN Y AL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA Y DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.**

**SÉPTIMO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. En este asunto analizaremos una acción de inconstitucionalidad promovida por Senadoras y Senadores del Congreso de la Unión, en contra de diversas leyes y artículos que regulan —esencialmente— el funcionamiento y la organización de la Guardia Nacional.

El debate en torno al lugar que ocupan las fuerzas armadas en nuestro orden constitucional es de particular relevancia, pues involucra la interpretación del marco de actuación a cargo de diversas autoridades del Estado Mexicano, en materia de seguridad ciudadana.

Me permito reiterar que, en términos de la ley reglamentaria de la materia, para que un artículo impugnado vía acción de inconstitucional sea declarado inconstitucional y consecuentemente sea expulsado del orden jurídico nacional, se requiere una mayoría calificada de ocho votos de las señoras y señores Ministros de este Tribunal Pleno.

Señoras Ministras, señores Ministros, someto a su consideración los apartados de trámite de la demanda, competencia, oportunidad, legitimación y precisión de las normas impugnadas. Si no hay observaciones consulto ¿Si podemos aprobar estos apartados en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

#### **QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Ahora, someto a su consideración el apartado VI, Causas de Improcedencia, tiene la palabra el señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. El decreto impugnado contiene algunos cambios meramente formales, relacionados con la numeración o los reajustes gramaticales, derivados de la adición de incisos, de fracciones o numerales impugnados.

Por eso, ante la ausencia de un cambio en sentido normativo en estos casos, la propuesta es sobreseer respecto del artículo 16, fracción XVII, del 7 fracciones VII y VIII y del 34, fracción I y fracción II en los numerales b y c de la Ley de la Guardia Nacional, del artículo 138, fracciones V y VI, del artículo 170, fracción II en los

numerales f y g de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y, finalmente, del artículo 30 Bis, fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que hace a este numeral, el 30 Bis, fracción XXVII, he recibido atentas notas que agradezco sinceramente, advirtiendo que en el proyecto hay una imprecisión en el párrafo 204 y en el resolutive tercero, esta imprecisión —sin duda— será corregida en el engrose para eliminar cualquier referencia de reconocimiento de validez, pues la propuesta es —como aquí he expuesto— su sobreseimiento. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias, Ministro González Alcántara. Tiene la palabra el Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señora Ministra. En primer lugar, sinceramente me permito felicitar al señor Ministro ponente en este asunto, don Juan Luis González Alcántara, pues advierto un trabajo acucioso, esmerado, profesional y respetuoso de la Norma Constitucional, y desde luego, extendiendo mi felicitación a su equipo de colaboradores.

Aunque pudiera coincidir con que en el caso la modificación de los diversos artículos mencionados en este apartado, en realidad pudiera no traducirse en un cambio normativo para considerarlos como nuevo acto legislativo, lo cierto es que, en este caso en específico, me aparto de la propuesta de sobreseimiento debido a que, como lo desarrollaré más ampliamente al analizarse el tema de fondo, a mi juicio, el decreto impugnado en primer lugar se combatió en su integridad y constituye un sistema en su conjunto y

por tal motivo su análisis debe realizarse en forma integral y no aislada o parcial.

En consecuencia, anticipo que mi voto se basa, desde luego no en mi percepción personal o en lo que yo considerara que debe ser, sino en lo que dispone la Norma Suprema de la Nación como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, en lo que resta del análisis de la consulta, partiré de la perspectiva de analizar el decreto impugnado como un sistema normativo, cuyo estudio no puede realizarse en forma disgregada, sino integralmente a la luz de la totalidad de las disposiciones que lo conforman y, que se concatenan estrechamente entre sí.

Pues si así no se hiciera, la invalidez de varias de sus normas haría inaplicable e ineficiente el sistema integral que en él se contiene, por tanto, desde ahora me pronuncio por la inconstitucionalidad de todo el decreto, y por ello, no me pronuncio sobre la cuestión de sobreseimiento propuesta. Precisamente, por ello, considero que será ya en el motivo del fondo de este asunto cuando me pronuncie explicando las razones de mi voto. Muchas gracias, señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien más?  
Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, Ministra Presidenta. Es simplemente para reiterar mi criterio, que es en el sentido de no compartir el principio de cambio normativo y, en consecuencia, estoy en contra del sobreseimiento que se propone en este apartado. Gracias.

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

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** De igual manera, me aparto del cambio de sentido normativo. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Yo por las mismas razones que expresó el Ministro Pardo y la Ministra Esquivel, y conforme al criterio que yo he sostenido, estaría en contra del sobreseimiento. 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:** Con el proyecto y la consideración que señalé.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Pues, —digamos que— en contra, por las razones que expresé.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En contra del sobreseimiento.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.

**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:** En contra.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de ocho votos a favor de la propuesta; la señora Ministra Esquivel Mossa, en contra del criterio del cambio del sentido normativo; y voto en contra del Señor Ministro Luis María Aguilar Morales, del señor Ministro Pardo Rebolledo y de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: QUEDA ASÍ DECIDIDO ESTE APARTADO DEL PROYECTO.**

Y pasamos al apartado VII, que es el estudio de fondo. Su primer subapartado, se denomina, “Parámetro de regularidad: la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que a su vez se estructura en tres epígrafes, identificados con las letras A, B y C. ¿Sería tan amable de presentarlos, señor Ministro?

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Con mucho gusto, Ministra Presidenta, muchas gracias. El estudio de fondo se divide en dos grandes apartados. En el primero de ellos, la propuesta desarrolla el parámetro contextual; y en el segundo, contrasta al derecho impugnado con este marco, a través de índices temáticos que conforman subsistemas normativos.

Parámetro contextual, la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es la primera ocasión en que de manera directa esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

analiza a la Guardia Nacional, por ello, en el parámetro contextual se busca responder a interrogantes básicas para su estudio: ¿Cuáles son sus antecedentes en la Constitución Federal de 1917? ¿Cómo permea el nuevo paradigma de los derechos humanos en la actuación de las instituciones de seguridad pública? Y, sobre todo, ¿Cómo quedó definida e integrada la Guardia Nacional con la reforma constitucional del 26 de marzo del 2019?

En cuanto a sus antecedentes, el proyecto rastrea brevemente, la aparición y el desarrollo de la historia constitucional del país de la Guardia Nacional, desde 1824 y hasta su incorporación en la Constitución de 1917; esta revisión constitucional da cuenta de la intención de los órganos constituyentes, de los órganos reformadores y legislativos de mantener a lo largo del tiempo en el orden jurídico mexicano, una institución civil, ciudadana y democrática que actúa para la defensa del orden interior y la tranquilidad de la ciudadanía de manera diferenciada del ejército.

La historia constitucional nos permite identificar constantes en nuestro orden jurídico, pero también resaltan sus novedades. Así, en el apartado B se da cuenta de la evolución en el panorama jurídico marcado por la reforma de los derechos humanos del 2011, por la jurisprudencia interamericana y por las reformas en materia de seguridad pública que incorporan los principios que rigen el actuar de las instituciones policiales y el carácter civil y disciplinario que éstas habrán de revestir.

Finalmente, como punto central, en el apartado C, el proyecto explora el decreto de reformas constitucionales por el que crea la Guardia Nacional, publicado el 26 de Marzo de 2019. Se enfatiza la

calidad deliberativa del proceso y de los consensos alcanzados en el texto finalmente aprobado. Así, la propuesta retoma los cambios que fue sufriendo el entramado normativo a lo largo del proceso legislativo, motivado por ejercicios de parlamento abierto. Se concluye que, de manera expresa y de manera deliberada, el Órgano Reformador decidió que la Guardia Nacional sería una institución policial de carácter civil, adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública.

En esa sintonía, durante el proceso de reforma constitucional, se eliminó cualquier referencia o intervención permanente de las dependencias de los ramos de la Defensa Nacional y de la Marina, al tiempo que se rechazó el fuero militar que se pretendía otorgar a los integrantes de la Guardia Nacional. En resumidas cuentas, se descartó un modelo híbrido para la acción y para la administración de esa institución.

Destaca del recuento anterior, la complejidad de la labor dispuesta ante el Órgano Reformador, la creación de una nueva institución de seguridad pública con una confección constitucional, con una confección convencional, pero atenta a las demandas sociales sin desconocer el escenario de inseguridad que atraviesa el país y la militarización implantada en nuestro país durante las últimas décadas, pero resalta también la claridad de los consensos alcanzados por el Órgano Reformador de la Constitución que impregna las piedras fundantes de la Guardia Nacional, así como el camino transitorio para llegar hasta su destino final.

De esta forma, el proceso de reformas contextualiza al artículo 21 constitucional que, desde el 2019, prevé una nueva institución

policial denominada “Guardia Nacional” con la que cuenta la Federación. Esa institución es, ante todo, de carácter civil y para tal efecto queda adscrita, por mandato expreso de la Constitución, a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública quien formula sus programas, sus políticas y, sobre todo, sus acciones.

Como acertadamente se ha dicho, la historia del constitucionalismo es también la historia de las limitaciones al Poder Público y esas limitaciones, en este caso, se consensuaron y se plasmaron con claridad en la Constitución, de modo que nuestra labor no puede ser otra que su salvaguarda. Es cuanto, Ministra Presidenta.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo, comparto la propuesta que se hace en este apartado, toda vez que se destaca adecuadamente que la Constitución General establece que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional, además, se retoman diversos criterios de la Corte Interamericana en los que se ha establecido el uso excepcional de las Fuerzas Armadas en Materia de Seguridad Pública; sin embargo, sugiero al señor Ministro ponente la conveniencia de que, quizás, se agreguen las diversas consideraciones que estableció este Tribunal Pleno en la

acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, en las que se destacó que cuando las fuerzas armadas intervengan en tareas de seguridad, su participación debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, así como regulada y fiscalizada. Esto con la finalidad de reforzar una de las conclusiones que se proponen en el sentido de que el uso de la fuerza militar se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de *ultima ratio* y se encuentre limitada por ciertos parámetros, por lo que es necesario que en las leyes aplicables se encuentren claramente establecidas las facultades que podrán tener las fuerzas armadas en relación con la materia de la seguridad pública y con el objetivo de que no se pueda incurrir en arbitrariedades. Es cuanto, señora Ministra Presidenta.

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

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministra Presidenta. En este apartado primero del parámetro de regularidad constitucional que contiene tres temas. El proyecto es exhaustivo, me sumo a la felicitación al Ministro ponente y a su equipo de trabajo; sin embargo, respetuosamente, no coincido con las consideraciones que se desarrollan. Me aparto de la narración histórica, porque considero que es prescindible para resolver este asunto. En el tema b, también me aparto del marco legal y convencional, porque en su mayoría, en su mayor parte explica cómo debe llevarse a cabo la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y considero que el Tribunal Pleno ya fijó por mayoría de ocho votos, cuál es el parámetro de regularidad constitucional que debe observarse en esta materia, al resolver la

controversia constitucional 90/2020, fallada apenas el 29 de noviembre de 2022. Por lo que, en todo caso, debería estarse exactamente a lo que ya estableció este Tribunal Pleno en dicha ejecutoria.

Y en el tema c. Me aparto de la descripción de los trabajos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional en materia de creación de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial el 26 de marzo de 2019, pues considero que anticipa un enfoque del problema concreto que habrá de analizarse, tal como se concluye en el párrafo 133 del proyecto, en el que se enfatiza que el proceso legislativo, clarifica la intención del texto plasmado constitucionalmente, por lo que dice, pero también por lo que dejó de decir. Por lo que yo estaré en contra de este primer apartado del proyecto. Gracias, Ministra Presidenta.

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

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señora Ministra Presidenta. Señoras y señores Ministros. En este apartado, luego de hacer un recorrido histórico por los diferentes ordenamientos que han regulado a la Guardia Nacional, desde 1824 hasta 2019, el proyecto analiza el proceso legislativo del cual derivó el decreto de reformas constitucionales de 26 de marzo de 2019, mediante el cual se creó la Guardia Nacional, tal y como hoy la conocemos. Esto es, como una nueva institución policial de carácter Federal.

De manera particular, y a partir de una interpretación del proceso legislativo, el proyecto concluye que el artículo 21 de la Constitución debe ser interpretado en el sentido de que la intención del Poder Reformador fue adscribir y conceder el control total de la Guardia Nacional a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, quedando, por tanto, excluida cualquier posibilidad de que las Secretarías de Defensa y de Marina pudieran ejercer algún tipo de función, de control, respecto de dicha institución. Para justificar esta conclusión, el proyecto refiere que durante el proceso legislativo de la reforma constitucional de 2019, se decidió modificar la propuesta de la minuta del proyecto de decreto enviada por la Cámara de Diputados a la de Senadores al artículo 21 que preveía la existencia de una Junta de Jefes de Estado Mayor. Y en su lugar, simplemente, se estableció que la Guardia Nacional estaría adscrita a la Secretaría del ramo de seguridad pública que formulará la estrategia nacional de seguridad pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

Todo lo cual, a juicio de la consulta revelaría que la intención del Poder Reformador, fue de dar cualquier posibilidad de que las Secretarías de Defensa y Marina ejerzan algún tipo de función, de control, respecto de la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública. Según el proyecto, de esta lectura se corroboraría además, a partir de una lectura restringida del artículo Sexto Transitorio, el cual únicamente autoriza la participación de las Secretarías de Defensa Nacional y Marina, en el establecimiento de la estructura jerárquica de la Guardia Nacional, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento, de responsabilidades y tareas y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones. Respetuosamente, no

se comparte la interpretación originalista e histórica de la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019 que nos propone el proyecto, por las siguientes razones.

En primer lugar, nos parece que hacer referencia a los antecedentes históricos de la Guardia Nacional desde 1824 a 2019, es un ejercicio por demás estéril, toda vez, que más allá del nombre, dicha Guardia Nacional no tiene nada que ver con la Institución que ahora prevé la Constitución en su artículo 21, aquella era una milicia de ciudadanos, ésta un cuerpo policial profesional; tratar por tanto de encontrar líneas de continuidad entre dos figuras que, insisto, sólo tienen en común el nombre, es un ejercicio que me parece equivocado.

En segundo lugar, y más importante aún, me parece que una lectura objetiva y neutral del artículo 21 constitucional reformado en 2019, revela que el consenso, efectivamente logrado entre las fuerzas políticas respecto a la naturaleza de la Guardia Nacional giró esencial y únicamente en torno a tres ejes: en primer lugar, se estableció que la Guardia Nacional sería de carácter civil, disciplinado y profesional; en segundo lugar, se determinó que dicha Institución estaría adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, y finalmente; en tercer lugar, se dispuso que dicha Secretaría tendría a su cargo formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

Tales ejes sobre la naturaleza e integración de la Guardia Nacional fueron complementados, además, mediante diversos artículos transitorios, los cuales resultan de estudio imprescindible por ser parte también de la Constitución. En ellos se dispuso en esencia

que, la Guardia Nacional se constituiría con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval —Segundo Transitorio—, el Ejecutivo Federal designaría al titular del órgano de mando superior, y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las Secretarías del ramo de Seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina —Segundo Transitorio—. Los elementos de la Policía Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de La Fuerza Armada permanente que fueron asignados a la Guardia Nacional deberán conservar su rango y prestaciones —Tercero Transitorio—.

Y finalmente, se previó que durante el período de nueve años en el que el Ejecutivo Federal podrá disponer de La Fuerza Armada Permanente para labores de seguridad pública a que se refiere el artículo Quinto Transitorio para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina participarán conforme a la ley con la del ramo de Seguridad para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento, de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascenso y prestaciones que podrán estar homologados en lo conducente a las disposiciones aplicables a La Fuerza Armada Permanente.

Es decir, si bien es cierto que el artículo 21 de la Constitución estableció que la Guardia Civil es una institución de carácter civil, profesional y disciplinada adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, también lo es que en el régimen transitorio del citado decreto de reformas se previó una participación muy importante

tanto de las fuerzas armadas como de las Secretarías de Defensa y de Marina, especialmente, durante el arranque de la institución a fin de que ésta pudiera quedar debidamente integrada, cumplir debidamente sus propósitos y —específicamente— para que se nutriera de los principios y valores que inspiran la disciplina militar. En este sentido, es falso que de la reforma constitucional de 2019, se desprenda, claramente, que la intención del Órgano Reformador de la Constitución hubiere sido excluir cualquier tipo de participación de las Secretarías de la Defensa y de Marina en labores de control de la Guardia Nacional.

Esta interpretación se corrobora a partir del propio proceso legislativo a que hace referencia el proyecto; en efecto, si se revisan detenidamente las modificaciones al dictamen construido en la Cámara de Senadores que fueron aprobados por los integrantes de la JUCOPO del Senado y representantes de los Grupos Parlamentarios, y que finalmente se plasmaron en el Texto Constitucional, se podrá constatar que éstas no estuvieron precedidas de una motivación que expusiera las razones que llevaron a tales cambios. En este sentido, resulta, por lo menos, inexacto y cuestionable intentar desprender una interpretación del Texto Constitucional a partir de lo que se dejó de decir, o peor aún, de la postura sostenida sólo por algunos integrantes minoritarios del Órgano Reformador. En definitiva, me parece que la interpretación originalista que propone el proyecto, no se sostiene a partir de ninguna de sus premisas.

En mi opinión, la solución del presente caso debe partir en toda situación de establecer en qué consiste la naturaleza civil de la institución a partir del propio Texto Constitucional y el régimen

transitorio del decreto que le dio vida; para ello, además, debe tomarse en consideración los parámetros que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la distinción que existe entre cuerpos militares y de policía, en tanto que es, precisamente, dicha jurisprudencia que inspiró, en buena medida, la reforma constitucional de 19.

En efecto, de la revisión integral del decreto del 19, se advierte la reforma sobre Guardia Nacional, tomó en consideración, en muy buena medida, la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en relación con la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Esto se corrobora, si se toma en consideración que el artículo Quinto Transitorio se recogió el estándar del Caso Alvarado para la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, mientras que en el artículo Cuarto Transitorio se ordenó la expedición de una legislación sobre el uso de la fuerza, acordé con los estándares interamericanos. Entonces, para encontrar el sentido del Texto Constitucional, resulta necesario acudir a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, máxime que las modificaciones al dictamen de la Cámara de Senadores que fueron aprobadas por los integrantes de la JUCOPO, carece —se insiste— de exposición de motivos.

¿Qué ha dicho pues, la Corte Interamericana sobre la naturaleza de cuerpos policiales? En particular ¿Qué elementos ha tomado en consideración para caracterizar una corporación como civil o militar? Al respecto, de la jurisprudencia interamericana se desprende que existen dos grandes elementos o características fundamentales que permiten distinguir las funciones militares de las funciones civiles de seguridad pública: El primero tiene que ver con

los objetivos o funciones de cada una de ellas. En efecto, mientras que los cuerpos militares están orientados, en general, a las tareas relacionadas con el conflicto armado y la seguridad nacional, los cuerpos policiales están dirigidos al mantenimiento del orden público interno, la seguridad ciudadana y el control de la criminalidad común y la violencia interna. El segundo está relacionado con el entrenamiento y capacitación de sus integrantes. En este sentido, mientras el entrenamiento de las fuerzas armadas está dirigido a derrotar al enemigo, el de los entes policiales está, o debe estar, dirigido a la protección y control de civiles.

La Corte Interamericana, sin embargo, y esto es muy importante, en ningún momento ha señalado que la sola participación de personal militar en corporaciones de policía o el hecho de que éstas se rijan bajo principios y valores de disciplina militar, sea *per se*, incompatible con la Convención Americana o que ello desnaturalice la naturaleza civil de éstas. En nuestro continente, pero, incluso, también en Europa, muchos países, como podemos señalar en América: Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Brasil cuentan con fuerzas policiales sujetas a disciplina militar, las cuales, incluso, se encuentran adscritas a órganos de gobierno con vocación militar, o bien, tienen relación de carácter auxiliar o complementaria de las fuerzas armadas. A pesar de lo anterior, hasta ahora, ni la naturaleza policial de esas fuerzas ni su convencionalidad ha sido cuestionada ante la Corte Interamericana y ésta tampoco lo ha puesto en entredicho, pese a que ha conocido muchísimos casos en los que han figurado varias de dichas fuerzas policiales.

Por tanto, si de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, la naturaleza civil o militar de una institución se define por sus

objetivos y su entrenamiento, cabe concluir que el hecho de que el personal militar o de marina colabore en la Guardia Nacional e incluso lleve a cabo funciones de control, no desnaturaliza por sí misma su carácter civil.

Lo anterior es así, máxime cuando es la propia Constitución la que establece en su artículo 21, claramente, que el objetivo de dicha Institución es salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación, así como el entrenamiento y capacitación, debe regirse por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, el imperio de la ley, el mando superior y, en lo consecuente, la perspectiva de género.

Dicho en otras palabras. Para que la Guardia Nacional perdiera su naturaleza civil, sería necesario que la ley le otorgara objetivos de seguridad nacional y no de seguridad pública, así como que sus integrantes fueran entrenados para derrotar al enemigo, o bien, llevar a cabo en sus labores cotidianas tácticas o técnicas de combate propios de la guerra en lugar de tácticas de control policial, cosa que, por lo demás, ni la Constitución ni las leyes establecen; sin embargo, se insiste, el mero hecho de que tanto su mando organizativo como sus integrantes formen parte de las Secretarías de Defensa o de Marina, o estén sujetos a una disciplina militar, en nada afecta la naturaleza civil de la Guardia Nacional, siempre y

cuando —claro está— la institución preserve objetivos y entrenamientos propiamente civiles.

En síntesis, ni a nivel convencional ni constitucional, se prohíbe que las policías cuenten con una formación y disciplina militar; así lo disponen, incluso, expresamente, los artículos 4º, fracción II, párrafo tercero y el artículo Sexto Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales en Materia de Guardia Nacional, cuando dan su permisión para que las normas relativas a estructura y disciplina, servicio y ascenso, puedan homologarse en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de La Fuerza Armada Permanente.

Por lo demás, cabe señalar que esto es algo que no sólo no está prohibido, sino que resulta, incluso, deseable. Si se toma en consideración que los cuerpos policiales que mayor éxito han tenido en derecho comparado, son aquellos que precisamente han adoptado este esquema; en contrapartida, aquellas instituciones policiales exentas de controles disciplinarios, propios del ámbito militar, han probado ser mucho menos efectivas, como lo demuestra la fallida estrategia de seguridad que prevaleció en nuestro país durante las últimas décadas y que favoreció la infiltración del crimen organizado entre sus filas, incluso, al nivel del mando más alto.

En todo caso, se insiste: lo que sí podría alterar la naturaleza civil de la institución en contravención del artículo 21 constitucional y los estándares interamericanos, sería que la ley alterara la finalidad u objetivos de la Guardia Nacional, así como el entrenamiento y las funciones de sus integrantes, por ejemplo, que se autorizara el empleo de tácticas propiamente militares en la realización de

operativos de seguridad pública o ciudadana; sin embargo, ni la participación de personal militar, ni la adopción de un régimen de disciplina militar, implica que la institución deje de tener naturaleza civil, de hecho, en el ámbito interamericano, ni siquiera la adscripción a tales corporaciones a los Ministerios de Defensa han sido motivo de que se cuestione su naturaleza civil.

En definitiva y partiendo de esa teleología, es claro que de ninguna parte del artículo 21 constitucional ni del resto de las disposiciones modificadas en 2019, se desprende una prohibición expresa que impida al legislador secundario, establecer una legislación ordinaria en que haya una colaboración de las Secretarías de Defensa o Marina en labores de control, integración y capacitación de la Guardia Nacional. Ello, claro está, siempre que se respete la adscripción de dicha institución a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, así como sus funciones exclusivas de esta última, como son: la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones, pues las grandes líneas de la política en materia de seguridad pública tienen que ser desarrolladas por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana por mandato constitucional.

Además, —y esto es muy importante también— el hecho de que las Secretarías de Defensa y Marina intervengan en funciones de control y operación de la Guardia Nacional tampoco militariza ni hace que pierda su naturaleza civil, pues se trata de Secretarías de Estado Civiles, cuyos titulares son secretarios del despacho de la Administración Pública Centralizada, cuyo jefe es el Presidente de la República.

En efecto, no hay que confundir las Secretarías de la Defensa y de Marina, como el Ejército, la Fuerza Aérea o la Armada, ni la Defensa es el Ejército, ni la SEMAR es la Armada de México; las primeras son instituciones civiles pertenecientes a la Administración Pública Centralizada, cuya función es la organización, administración y preparación de las segundas, que son La Fuerza Armada Permanente y el hecho de que un general de división en activo y un almirante dirijan, respectivamente, tales Secretarías, es una exigencia contingente que se encuentra regulada en las leyes respectivas, pero no a nivel constitucional, incluso, hay que recordar que la más reciente reforma a los artículos 34, fracción I, y 35 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, creó la figura del Comandante del Ejército, cargo que antes detentaba de manera natural el Secretario de la Defensa Nacional, lo que reitera la naturaleza civil de la Secretaría de la Defensa Nacional, posibilitando, incluso, que cualquier persona pueda previa reforma legal ser titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, por supuesto, un civil; entonces, si las Secretarías de la Defensa y de Marina son autoridades civiles para todos los efectos constitucionales, es claro que los esquemas de colaboración entre estas últimas y la Secretaría de Seguridad, en tanto organismos de la Administración Pública Centralizada resultan constitucionales, máxime que esta Suprema Corte ha reconocido que el legislador cuenta con un amplio margen de libertad configurativa en materia de diseño de la Administración Pública Federal, así se ha reconocido, entre otros precedentes, en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas y en la controversia constitucional 30/2019, donde se impugnaron diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, tampoco hay que olvidar que el Presidente de la República, en su faceta de Jefe de Estado, es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y en su faceta de Jefe de Gobierno es la cabeza de la Administración Pública Federal, de manera que en ambos casos en nuestro país La Fuerza Armada Permanente y las Secretarías respectivas se encuentran subordinadas al poder civil.

Y por si todo lo anterior no fuera suficiente, hay que recordar que más allá de la innegable naturaleza civil de la Guardia Nacional plasmada en el artículo 21, fue el propio Poder Reformador de la Constitución que previó durante su arranque que la Guardia Nacional debía contar con una fuerte intervención de las Secretarías de Defensa y de Marina, así como de elementos de La Fuerza Armada Permanente para formar el nuevo cuerpo, como se dijo al inicio de esta exposición, de ello dan cuenta, específicamente, cuatro de los artículos Transitorios de las reformas al 26 de marzo de 2019. Veamos, en primer lugar, en el Segundo Transitorio se previó que la Guardia Nacional se conformará con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.

Al respecto, que cabe señalar que tampoco la integración de la guardia con elementos provenientes de la Policía Militar y Naval militariza la institución, puesto que el artículo Segundo Transitorio se eligió a los elementos más afines a la función policial y, además, en el proceso de reforma se dejó claro, en la comparecencia de 1° de febrero de 2019 ante el Senado de la República, específicamente en la participación del General Secretario, que

estos elementos tendrían que ser capacitados policialmente, específicamente en materia de proximidad social y la prevención del delito.

Así, en el artículo Noveno Transitorio de la Ley de la Guardia Nacional se prohibió, expresamente, que dichos elementos deben acreditar los cursos de capacitación que al efecto señale la Secretaría para obtener un certificado único policial. De hecho, se han reestructurado los planes y programas de estudio de los planteles de formación: Heroico Colegio Militar, Colegio del Aire y de la Escuela Militar de Sargentos y se ha implementado la licenciatura y la especialidad en seguridad pública.

De igual forma, en dicho transitorio, se facultó al Ejecutivo Federal para designar al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional, formada por representantes de las Secretarías del ramo de Seguridad, Defensa y Marina, otro órgano donde se plasma el esquema de colaboración que el decreto regula.

Por su parte, el artículo Tercero, que regula los derechos de los elementos que comisionan a la Guardia Nacional, se ordena que aquellos elementos, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de La Fuerza Armada Permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conserven su rango y prestaciones.

Al respecto, es importante destacar que ni el artículo Segundo ni el Tercero Transitorio dicen algo sobre la exclusión del fuero militar para los elementos que integren la Guardia Nacional. No hay instrucción en este sentido.

Finalmente, están los artículos Quinto y Sexto Transitorios, el primero de ellos faculta al Presidente de la República, donde los nueve años siguientes para disponer de La Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública, de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Se trata de una autorización provisional que va ligada a la puesta en marcha de la Guardia Nacional, precepto que ya se ha interpretado por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 90/2020.

Por su parte, el Sexto Transitorio dispone que para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las Secretarías de los ramos de Defensa Nacional y Marina participarán, conforme a la ley, con el ramo de seguridad nacional en los ejes esquemáticos, el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento, de responsabilidades, tareas y servicios, instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados, en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de Fuerza Armada permanente.

A este respecto, es importante destacar que en la minuta enviada por la Cámara de Diputados al Senado se preveía una redacción muy similar que regulaba la intervención de la Secretaría de la Defensa Nacional con una vocación permanente y formaba parte del texto del artículo 21. El contenido esencial de este precepto fue trasladado al Sexto Transitorio y ahora está ligado a la puesta en marcha de la Guardia Nacional, lo cual demuestra que no desapareció la intervención del Secretario de la Defensa, sino se

amplió a la Secretaría de Marina y se condicionó al término en que la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial.

Del decreto de reformas de diecinueve, se desprende que la naturaleza civil que ordena el 21 constitucional, no se altera con la participación de las Secretarías de Defensa y Marina en la conformación y control de la Guardia Nacional o en la adopción de una disciplina homóloga a la militar, mientras la finalidad y el entrenamiento sean acordes al parámetro interamericano.

Por el contrario, del régimen transitorio, el cual el proyecto concede, a nuestro juicio, un peso menor o secundario, se desprende que su implementación pasa, necesariamente, por tales Secretarías, preceptos que, como he dicho, inevitablemente deben ser interpretados sistemáticamente, pues también forman parte de la Constitución.

La puesta en marcha de una institución del tamaño de la Guardia Nacional demanda una enorme cantidad de recursos presupuestales, que tienen su origen en diversas secretarías, recursos administrativos, materiales y humanos, así como de complicados —sí— ejercicios de ingeniería administrativa, civil y logística.

Armar una institución de este tamaño a partir de cero sería prácticamente imposible sin el apoyo y la experiencia de una institución como la Secretaría de la Defensa Nacional, pues ello pasa por la implementación de sistemas operativos, logísticos de

adiestramiento y de administración que serían imposibles de concretar en una institución nueva sin ningún tipo de apoyo.

Por ello, la idea que el proyecto quiere plantear de que una Guardia Nacional químicamente pura, ajena a cualquier elemento militar, desde mi punto de vista, no es sostenible a la luz del Texto Constitucional, pues una interpretación sistemática del artículo 21 en relación con los artículos transitorios del decreto de 2019 permiten desprender una conclusión en sentido contrario.

Es cierto que en ocasiones los trabajos legislativos puedan dar luz sobre el significado de una determinada disposición constitucional; sin embargo, para que tales argumentos puedan ser considerados, es necesario que de dicho proceso se desprenda una intención clara del órgano legislativo y que, además, tal intención sea consistente o compatible con los significados que razonablemente admite el texto a interpretar, no es válido, por tanto, pretender atribuir a un texto normativo, menos aún a la Constitución General, un significado restrictivo que no se desprende de su literalidad si tal interpretación apoyada en una supuesta intención legislativa no se extrae clara y expresamente de las discusiones parlamentarias.

El hecho de que el Texto Constitucional finalmente aprobado no coincida en sus términos con la iniciativa original o con los dictámenes que se formaron en el curso del procedimiento legislativo, no implica necesariamente que se haya adoptado una visión totalmente contraria, opuesta o completamente antitética, el texto simplemente refleja la reforma que fue posible construir a partir de ciertos consensos básicos los cuales tienen que leerse en su integridad incluyendo a los artículos transitorios.

En síntesis, ni de la teleología del texto aprobado del artículo 21 constitucional interpretado a la luz de la doctrina de la Corte Interamericana, ni del régimen transitorio de la reforma constitucional del diecinueve, ni mucho menos del proceso legislativo, se desprende que la intención final del Poder Reformador de la Constitución hubiese sido proscribir cualquier participación de las Secretarías de Defensa y de Marina en el control operativo o administrativo de la Guardia Nacional.

Podrá gustarnos o no esta conclusión, podremos tener opiniones criterios o ideologías distintas, pero lo que no podemos hacer es tratar de hacer decir a la Constitución cosas que no dice a partir de lo que no se dijo en el texto finalmente aprobado. Nuestra tarea como Tribunal Constitucional es interpretar el Texto Constitucional de manera sistemática, no construir el significado del Texto Constitucional a partir de lo que no quedó, menos aun cuando esta interpretación choca con la teleología del artículo 21 y con el contenido expreso de los artículos transitorios.

El proyecto en realidad no nos ofrece una interpretación del Texto Constitucional, sino un nuevo texto que deriva exclusivamente de algunas expresiones expuestas durante el proceso deliberativo y que se identifican puntualmente con los argumentos de la minoría parlamentaria demandante.

Finalmente y en adición a las razones antes expuestas, me aparto del parámetro que propone el proyecto en este apartado por lo siguiente: cuando se termina de leer el parámetro de regularidad que nos propone el proyecto, queda la impresión de que el mayor

problema y la causa de inseguridad en nuestro país es la intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública. No coincido con esta lectura, pues pierde de vista que el origen de la Guardia Nacional se encuentra en realidad en el enorme desafío en materia de seguridad pública que enfrenta el Estado Mexicano ante una delincuencia organizada, exacerbada, multiplicada por la penetración del poder civil y de los cuerpos de seguridad pública, al grado que quien formó parte del CISEN y, posteriormente, dirigió la coordinación de inteligencia para la prevención de la recién formada Policía Federal Preventiva, la Agencia Federal de Investigación de la PGR y la Secretaría de la Seguridad Pública a lo largo de tres sexenios presidenciales, acaba de ser condenado con cinco cargos relacionados con el crimen organizado y el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos de América.

Todos los esfuerzos realizados por el Estado Mexicano, desde la creación de la Policía Federal Preventiva en 1999, la Agencia Federal de Investigaciones en 2001, la Policía Federal en 2009 hasta su extinción en 2019, se encuentran marcados por la existencia probada de la pertenencia al crimen organizado de su más alto mando, quien tuvo la misión de estructurar dichas instituciones desde su inicio y, además, quien designó durante décadas a sus más altos cargos. Las cúpulas de estas fuerzas policiales quedaron marcadas por los montajes, la alianza con el crimen organizado y la simulación; la incorporación de esta policía a la Secretaría de Gobernación no pudo transformar una institución policial penetrada de origen.

La Guardia Nacional se crea, pues, para romper con una institución policial viciada que tuvo dos procesos no exitosos de reestructuración y, en esencia, para generar una desvinculación del aparato institucional con el crimen organizado, el énfasis en su creación se encuentra en tratar de no repetir los errores del pasado que llevaron a la necesidad de prescindir de un cuerpo policial con tan sólo veinte años de existencia y no como parece desprenderse del proyecto en combatir la presencia de las fuerzas armadas en la vida pública.

Recapitulando: no estoy de acuerdo con el parámetro de control constitucional planteado por el proyecto, por lo siguiente.

Primero. Pretende encontrar conexión entre dos instituciones que responden a momentos históricos distintos y que sólo comparten el nombre.

Segundo. La teleología de la naturaleza civil de la Guardia Nacional, prevista en el artículo 21 constitucional, acorde con la jurisprudencia interamericana está en la finalidad y en el entrenamiento, no en la disciplina militar o en la inscripción de dicho cuerpo a órganos de gobierno con vocación militar o bien en el hecho que tengan una relación de carácter auxiliar o complementaria a las fuerzas armadas.

Tercero. La participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en la conformación de la Guardia Nacional, en un esquema de colaboración entre órganos de la administración pública federal, es acorde con la libertad de configuración que se ha reconocido en precedentes por este Tribunal Constitucional.

Cuarto. El proyecto no pone énfasis suficientes en los cuatro artículos transitorios que regulan una participación relevante de las Secretarías de la Defensa y de la Marina, en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública para la puesta en marcha de la Guardia Nacional.

Quinto. Parte, además, de una lectura sesgada de la Constitución General que pretende derivar conclusiones sobre lo que se dejó de decir en el proceso legislativo.

Y sexto. En mi opinión, la Guardia Nacional es una institución civil, porque tanto sus objetivos como las características de su entrenamiento están claramente señalados en el artículo 21 constitucional, así como en los artículos transitorios que prevén una colaboración importante de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina y de La Fuerza Armada Permanente para su puesta en marcha que no altera el parámetro interamericano. Por estas razones, estoy en contra del proyecto. Gracias, Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Yo, en primer lugar, quiero felicitar al Ministro González Alcántara, creo que el proyecto se desarrolla bastante lógico, bastante fundado, con una investigación exhaustiva al margen que podamos compartirlo o no, es un excelente proyecto y quiero felicitarlo a él y a su equipo.

Yo estoy de acuerdo en que, precisamente, el artículo 21 constitucional prevé a la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública con carácter civil y que dicha intención se reiteró

en la materia, la última reforma, en el sentido de establecer en el artículo 21 constitucional, que será una institución policial de carácter civil, así como que estará adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública.

En este sentido, considero que nuestra Constitución es acorde precisamente con los parámetros que ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos y diversos organismos internacionales. Específicamente, es importante distinguir entre seguridad pública y seguridad nacional. En eso, creo que es una distinción fundamental.

Actualmente, a nivel internacional, se habla del concepto de seguridad ciudadana, que usted recoge en su proyecto, y que en el cual, desde la perspectiva de los derechos humanos, abarca no sólo la lucha contra la delincuencia, sino como crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Este concepto de seguridad ciudadana, pone énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de seguridad pública, seguridad humana, orden público, etcétera. Y la preferencia por el concepto de seguridad ciudadana, se debe a su enfoque en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las

políticas, a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político. En este mismo sentido, se ha pronunciado —como ya lo comenté— tanto la Comisión como la Corte Interamericana.

También la Corte ha sostenido —la Interamericana de Derechos Humanos—, que a la luz de las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, los Estados deben garantizar la seguridad y mantener el orden público, así como perseguir los delitos cometidos en su jurisdicción.

No obstante, al realizar esta tarea, los Estados deben actuar en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permiten preservar tanto la seguridad pública, como los derechos humanos.

En distintas ocasiones se ha referido a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana y ha destacado que la alta presencia militar acompañada de intervención de las fuerzas armadas en actividades de seguridad ciudadana, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. Y dicho riesgo estriba precisamente en que el entrenamiento que reciben tales corporaciones están dirigidas a derrotar al enemigo, mientras que la instrucción que es propia de los entes policiales consiste en la protección y control de civiles.

Y, en este sentido, la Corte ha afirmado que la regla general apunta a que las funciones de seguridad ciudadana deben estar reservadas a la policía civil. Aun con ello, existe la posibilidad de que muy

excepcionalmente las fuerzas armadas intervengan en tareas de seguridad. Los Estados partes de la Convención podrán desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados. Por eso insisto, que aquí está la diferencia entre seguridad ciudadana y seguridad nacional; sin embargo, este empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna.

La Corte Interamericana —como lo mencionó el Ministro Zaldívar—, ha establecido criterios en relación a la estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas armadas no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

Y nos dice que esta función, las fuerzas armadas deben ajustar su participación a las siguientes excepciones, que son prácticamente las que reproduce el acuerdo que de manera excepcional se analizó por esta Corte, y que consiste en que debe ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.

Otra exigencia: subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.

Tercera, debe estar 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 en la materia y, finalmente, fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Así se ha pronunciado la Corte Interamericana y en este mismo sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos, particularmente haciendo referencia a la Guardia Nacional y ha establecido que la intervención de las fuerzas armadas debe estar restringida a circunstancias excepcionales y con una duración limitada, conforme a protocolos claros y previamente establecidos bajo mecanismos de control civil y esquema de rendición de cuentas.

Desde mi punto de vista y, como lo he señalado ante este Tribunal al resolverse la controversia constitucional 90/2020 y la acción de inconstitucionalidad 63/2019 conforme a la literalidad del artículo 129 constitucional, así como la interpretación histórica y sistemática en relación con el 21 constitucional, es fundamental optar por un entendimiento estricto en el que las funciones de seguridad ciudadana son de la competencia exclusiva de autoridades civiles y que a las fuerzas armadas les corresponde una tarea claramente distinta, la seguridad nacional, tanto frente a amenazas internas como externas.

A mi juicio, la única excepción es precisamente el artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019, que habilitó al Ejecutivo a usar a las fuerzas armadas en tareas de

seguridad ciudadana durante el periodo de cinco años, ampliado posteriormente a nueve, pero estableciéndose en este mismo acuerdo que este auxilio se haría de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria conforme a los parámetros desarrollados por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos. Entonces, yo en este sentido, estaría de acuerdo con el proyecto, me apartaría de algunas consideraciones, pero estoy de acuerdo con esta parte. Gracias. Tome votación, por favor.

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

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Apartándome de algunas consideraciones, a favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor del proyecto.

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

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** A favor del proyecto, en contra de consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto, entiendo que solamente, al menos así lo vi yo, estamos iniciando el marco normativo, en el inciso primero de este marco normativo que está en tres apartados A, B y C, entiendo que vimos el A, nada más.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Los tres.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** ¿Los tres?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Se hizo referencia a los tres.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Entonces, estoy de acuerdo con los tres.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, separándome de consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra, anuncio voto particular.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** El párrafo 49 del proyecto dice: “parámetro de regularidad”, pero entiendo que el Ministro ponente lo ajustó a: “parámetro contextual”, lo cual, cambia drásticamente —para mí— la reflexión respecto a este punto. Si es una reseña o es un parámetro contextual, estoy a favor de la propuesta.

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

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

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estoy de acuerdo, me separaría nada más de los párrafos 81, 86, 87 y 89.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de nueve votos a favor de la propuesta; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de algunas consideraciones; la señora Ministra Ortiz Ahlf, en contra de consideraciones; el señor Ministro Pardo Rebolledo, en contra de consideraciones; y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en contra de algunas consideraciones, en los párrafos 81, 86, 87, 88 y 89; con voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa y del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, quien anuncia un voto particular.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. **ENTONCES, QUEDARÍA EN ESOS TÉRMINOS ESTE PRIMER APARTADO.**

Y pasaríamos al segundo subapartado, que correspondería ya al análisis del decreto impugnado. Este apartado contiene una serie de argumentos de las accionantes del contenido del decreto. Si gusta usted hacer...

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:**  
Muchísimas gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Exponer.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:**  
Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:**  
Análisis del decreto impugnado. El proyecto considera que el conjunto de reformas impugnadas constituye un sistema normativo cuyo objeto principal es reajustar el engranaje competencial en torno a la Guardia Nacional para trasladar su control operativo y su control administrativo a la Secretaría de la Defensa Nacional; sin embargo, en vista de su complejidad y amplitud, la propuesta opta por un análisis pormenorizado dividido en índices temáticos.

A) Traslado de las facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional. En este apartado A), se analiza el conjunto de reformas en las facultades de la Secretaría del ramo de la Seguridad Pública y de la Defensa,

principalmente, cuyo objetivo es trasladar el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. Al respecto, para la minoría accionante, el decreto impugnado, traslada la organización, la dirección, el control presupuestario y los recursos humanos, así como la supervisión de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Lo anterior, desde su perspectiva, vulnera el carácter civil de la institución, y en específico, violenta el mandato expreso constitucional de adscribirla a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Esta adscripción, esta adscripción expresa, fungía, además, para la minoría parlamentaria como una garantía de carácter y mando civil de la Guardia Nacional que ahora se ve trastocada.

Para el estudio de este subsistema, la propuesta toma como premisa la amplia libertad configurativa con la que cuenta el Congreso de la Unión para distribuir los negocios de orden de la administración de la Federación que están a cargo de las secretarías de Estado y su facultad específica para organizar a la Guardia Nacional.

Sin embargo, se enfatiza que, en el caso concreto, existen también lineamientos contenidos en el artículo 21 Constitucional, cuyo análisis se ve enriquecido por el proceso que condujo a la reforma del 26 de marzo del 2019, y que limitaba claramente la libertad de configuración del legislador. Así, la propuesta destaca que el artículo 21 Constitucional, establece expresamente que la Guardia Nacional será un ente civil, y que su adscripción, así como la determinación de sus acciones, la determinación de sus planes y

programas quedarán en manos de la secretaría del ramo de la seguridad pública; además de la claridad textual, el proceso de la reforma constitucional da cuenta de que, con esta adscripción se buscó garantizar que la institución tuviera mando y carácter civil.

En contraste con lo anterior, el subsistema en estudio, desde el punto de vista literal, teleológico y sistemático, transfiere a la Secretaría de la Defensa Nacional el cúmulo de facultades orgánicas, de facultades administrativas, de facultades presupuestales y las directivas de la Guardia Nacional que antes correspondían a la Secretaría del ramo de la Seguridad Pública, con lo que se vacía de contenido la adscripción que formalmente corresponde a esta última. Así pues, afirmar que el decreto impugnado en las porciones analizadas no varía esa adscripción sería inobservar que el mismo traslada el presupuesto, los recursos materiales y las facultades de mando y decisión de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional o de su persona titular.

Por eso, no es impedimento para el vicio de inconstitucionalidad detectado que el artículo 4° de la Ley de la Guardia Nacional siga afirmando que la Guardia Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Protección Ciudadana. El proyecto considera que esa disposición quedaría vacía a la luz de las modificaciones introducidas por el decreto impugnado, pues dicha Secretaría no mantiene, ya ni el presupuesto, ni los recursos humanos, ni la nómina competencial sobre la organización del mando y la dirección misma de la Guardia Nacional.

Por lo anterior, la propuesta es declarar la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa “y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 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 Guardia Nacional.

Adicionalmente, se propone declarar la invalidez del artículo Sexto Transitorio y el Séptimo, ambos del decreto impugnado y, en contrapartida, se plantea reconocer la validez del resto de los artículos o porciones analizadas en este subsistema, pues las mismas no adolecen del vicio de inconstitucionalidad identificado, porque no tienen por objeto transferir el control de la Guardia Nacional ni tampoco se relacionan con una posible intervención de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Entonces, ¿Estaríamos viendo el subapartado A?

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** El Apartado A, sí, Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Subapartado A.

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

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

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministra Presidenta, con su permiso. Yo en este subapartado A, comparto el reconocimiento de validez de las fracciones que se han señalado y los artículos mencionados. En cambio, no comparto la declaración de invalidez de la porción normativa que se le otorga a la SEDENA una facultad que a la letra 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”, contenida en el artículo 29, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tampoco comparto la invalidez de la porción normativa “de la Defensa Nacional”, contenida en la fracción I, del artículo 12 y reiterada en el artículo 13 Bis, y en el artículo 23, párrafo segundo, todos de la Ley de Guardia Nacional. Tampoco comparto la invalidez de los artículos Sexto y Séptimo Transitorios del decreto impugnado por lo siguiente:

En el artículo 89 de nuestra Constitución, se le otorga al Poder Ejecutivo Federal, en el ámbito de competencias y atribuciones, para que gobierne el Estado Mexicano. Dentro de esa competencia y responsabilidad, se encuentra la que corresponde a la seguridad pública, al prever en su fracción VII de dicho artículo, que el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la atribución de disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley, lo cual es fundamental para asegurar la libertad, la paz, el bienestar de toda la población dentro del territorio nacional.

Conforme al artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades

federativas y de los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir en la generación y preservación del orden público y la paz social, y comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos. Al resolver el presente asunto, me parece que debemos tener presente que lo que la ciudadanía nos exige a los poderes de la Unión, es que asumamos en nuestros respectivos ámbitos de competencia, la gran responsabilidad de garantizar que se cumpla con lo que la Constitución ordena, para que las personas puedan salir y volver a sus hogares con la tranquilidad de que no serán víctimas de un delito.

Por otra parte, me parece necesario recordar a este Tribunal Pleno, que por unanimidad de votos el pasado 23 de mayo de 2022, al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas, al analizar la impugnación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se generó un criterio obligatorio por la votación alcanzada en sus párrafos 172 a 178, el cual si bien se refería a otros preceptos de esta ley, considero que sus premisas son fundamentales para examinar el caso que nos ocupa.

En dicho precedente, este Tribunal Pleno determinó que en el Texto Constitucional no se advertía alguna prohibición para distribuir las atribuciones relacionadas con las materias de seguridad nacional y seguridad pública en una secretaría de Estado, sino por el contrario, existía una amplia libertad de configuración legislativa para la asignación de los recursos y asuntos del orden administrativo entre dichas secretarías en materia de seguridad nacional y seguridad pública, pues de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX M,

89, fracción VI y 90 de la Constitución General, es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes en la materia de seguridad nacional y del Ejecutivo Federal preservarla en los términos de la ley respectiva.

Aunado a esto, se precisó en dicha ejecutoria por el Tribunal Pleno, que al no existir entonces una disposición constitucional expresa, que establezca un parámetro para la regulación de la materia en cuestión, operaba una amplia libertad de configuración legislativa a favor del Congreso de la Unión, para ejercer y determinar la organización de la Administración Pública Federal.

Inclusive, en la ejecutoria se especificó que esta Suprema Corte con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador en determinados campos, como la organización administrativa del Estado, ha reconocido que un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si este tipo de políticas son las mejores para el país o resultan ser las necesarias para afrontar las situaciones sociales que surjan.

De ahí que este Tribunal Pleno unánimemente concluyera en un punto que, considero, que es uno de los pronunciamientos más importantes que ha tenido este Tribunal Constitucional en los últimos años, pues marcó cuál es el papel de un sistema democrático en el cual este Alto Tribunal, este alto órgano jurisdiccional le corresponde juzgar, pero no gobernar; es decir, puede decidir conflictos, pero no interferir en el diseño de las políticas a seguir en determinadas materias.

Considero que ésta debe ser la premisa fundamental que debe orientar nuestra decisión en el presente asunto, en el cual de nueva cuenta analizamos la distribución de los asuntos de orden administrativo que le corresponden al Congreso de la Unión e implementarlos al Ejecutivo, criterio obligatorio que me parece necesario recordarlo textualmente como fue redactado en la ejecutoria, por lo que me permitiré leerlo: “Párrafo 176. La fuerza normativa de los principios democráticos y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos de Estado, y entre ellos el juzgador Constitucional, deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los legisladores en el marco de sus atribuciones”. “Párrafo 177. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez Constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada”. Hasta aquí el pronunciamiento del Pleno.

En el caso que nos ocupa, el Congreso de la Unión hizo justamente lo que conforme a la Constitución le corresponde, es decir, distribuyó diversas competencias entre las dependencias de la Administración Pública Federal relacionadas con las responsabilidades que inciden en la materia de seguridad pública, dejando a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana la titularidad de la institución policial con mayor cobertura en nuestro territorio que es la Guardia Nacional.

Ahora bien, lo que genera la impugnación de las normas analizadas en este primer apartado, es esencialmente lo establecido en el décimo segundo párrafo del artículo 21 de la Constitución, el cual dispone: “que la ley determinará la estructura orgánica y de

dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones”. En mi opinión, esta disposición constitucional ha sido plenamente respetada desde que se emitió la Ley de Guardia Nacional, en la medida que hasta la fecha su artículo 4º dispone lo siguiente: “La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría”.

Es decir, dicha corporación es una institución policial que por virtud de su naturaleza desconcentrada forma parte de la estructura administrativa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pues la ley cuando utiliza la expresión: “Secretaría”, se refiere a esta dependencia en términos de la fracción VII, del artículo 2º de dicho ordenamiento. El significado jurídico que tiene la Guardia Nacional que esté adscrita como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, —es que nos proporciona—y el que nos proporciona el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dispone que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, los cuales les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia, y eso no ha cambiado, la Guardia Nacional depende de la Secretaría y Protección Ciudadana.

Consecuentemente, mientras los más de cien mil elementos que actualmente conforman la Guardia Nacional pertenezcan a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, ello implica que están jerárquicamente subordinados a ella en términos de lo que disponga su propia ley, pues este tipo de órganos desconcentrados tienen como característica esencial que si bien se les asignan competencias específicas con libertad de acción y decisión, de cualquier forma se mantienen sujetos a un poder central, en este caso al de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana que es quien elabora la política, el desarrollo, la orientación de la Guardia Nacional a través de la formulación de una Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como de los respectivos programas, políticas y acciones.

Como todos sabemos, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública nace de una colaboración de Poderes en la que los representantes de las 32 Entidades Federativas del Senado de la República aprueban o desaprueban la propuesta y resultados de dicha estrategia en términos del último párrafo del artículo 69 de la Constitución General, el que dispone que en el primer año de su mandato, en la apertura del Segundo Período Ordinario de Sesiones del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores —para su aprobación— la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarda la misma. Por otra parte, nuestra misma Constitución General, en las fracciones IV y IX del artículo 76, —también de la Constitución General— en las cuales se prevé que al Senado de la República le corresponde analizar y aprobar el Informe Anual que el Ejecutivo Federal presente sobre las actividades de la Guardia Nacional, así como analizar y aprobar la

Estrategia Nacional de Seguridad Pública previa comparecencia de la titular de la Secretaría del ramo; es decir, de la persona que estará a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

A este respecto, conviene destacar la importancia de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que elabora la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y para ello nada mejor que expresarlo en los términos del respectivo Dictamen de la Cámara de Senadores del 3 de diciembre de 2013, en el que se expuso lo siguiente: la reforma constitucional al que se le dictamina prevé la ratificación por parte del Senado de la República de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la Seguridad Pública es quizá la demanda más sentida de la sociedad mexicana, es también —sin duda— la primera obligación del Estado, sin un ambiente social sano se dificulta el desarrollo integral de cualquier aspecto colectivo; por tal razón, se prevé a nivel constitucional la existencia de una Estrategia Nacional de Seguridad Pública herramienta fundamental del Estado Mexicano, en la que habrán de contenerse las líneas de acción más importantes para lograr la adecuada interacción y colaboración entre las instancias de los tres distintos Órdenes de Gobierno que permitan la instrumentación de medidas que se traduzcan en beneficio para los mexicanos.

De lo anterior, se deduce que la responsable sobre la Guardia Nacional es la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y lo ejerce a través de la elaboración de dicha Estrategia Nacional, la cual, a su vez, se desarrolla en diversos programas aplicables en todo el país, los cuales, al ser promulgados por el Presidente de la República, deben seguirse obligatoriamente por todas las

autoridades que participan en materia de seguridad pública. Esta responsabilidad de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana se deduce, no sólo de la Constitución y la Ley de Guardia Nacional que rige a esta corporación policíaca, también de una serie de atribuciones plasmada en el artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de las cuales vale la pena destacar las contenidas en la fracción I y III. La primera de ellas le confiere a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la facultad de formular la estrategia nacional de seguridad, así como la propuesta del Programa Nacional de Seguridad Pública y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, las políticas, los programas, las acciones, así como el programa sectorial correspondiente, con el fin de coadyuvar a la prevención del delito, proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden público y la paz, y proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y la congruencia de ésta, entre las diferentes dependencias de la administración pública federal. Por su parte, la fracción III le otorga a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la facultad de organizar, dirigir, supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, en coordinación con las dependencias competentes y conforme las disposiciones jurídicas aplicables; por tanto, considero que es innegable que, bajo la figura jurídica de la desconcentración administrativa, se ha dado cumplimiento irrestricto a lo que dispone el décimo segundo párrafo del artículo 21 de la Constitución, el cual ordenó la adscripción de la Guardia Nacional a la secretaría del ramo, que corresponde a la seguridad

pública y que, en el caso, es la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Lo anterior, tampoco hace nugatorio o vacía de contenido la Norma Constitucional citada, como afirma el proyecto, por la sola circunstancia de que otra Secretaría de Estado, concretamente la Defensa Nacional, ejerce el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, pues ese control está delimitado y debe ser ejercido en el marco de la estrategia nacional de seguridad pública y de los programas derivados de ella, cuyo diseño no está a cargo de la SEDENA, pues, como hemos visto, la elaboración de la estrategia compete a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, instrumento cuyo contenido y aplicación es vigilado y, en su caso, aprobado por el Senado de la República, Secretaría de Estado que, además, es quien propone los programas derivados de tal estrategia y que promulga el Presidente de la República. En este sentido, me parece que no podemos deducir que por el hecho de que la SEDENA sea la que tenga a su cargo el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, ello coloque a esa institución como la responsable de la seguridad pública, pues si la estrategia nacional que deberá seguirse en materia de seguridad pública y los programas respectivos quedaron sujetos a lo que proponga otra dependencia del Ejecutivo Federal, concretamente la de seguridad y protección ciudadana y, más aún, por el Senado de la República, ante quien la persona titular de esta secretaría rinde cuentas como lo ordena la Constitución, quien emite la estrategia y programas sobre cómo y en qué condiciones se deberán llevar a cabo los operativos y, además, quien emite los programas generales de acción, conforme los cuales deberá aplicarse el personal y el presupuesto respectivo, es la Secretaría de Estado que, finalmente, tiene la responsabilidad de rendir cuentas ante el Senado, de la efectividad de esa gestión, por ser

quien diseñó las políticas, conforme a las cuales actuaron los participantes en ellas y, en este caso, es seguridad pública y protección ciudadana, pues es quien, constitucionalmente, tiene la obligación de comparecer al Senado a informar los resultados obtenidos. Y, a mayor abundamiento, es pertinente precisar que el 5 de diciembre de 2022 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos del Poder Ejecutivo Federal, mediante los cuales se aprobaron dos instrumentos fundamentales, conforme los cuales deberá actuar como apoyo la SEDENA y los demás participantes en tareas de seguridad pública estatales y municipales, y que fueron elaborados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en los que se establecen las directrices que habrán de seguirse para el combate a la delincuencia, que son el Programa Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, ambos aplicables para los períodos 2022 y 2024.

Por tanto, es incuestionable que la intervención de la Secretaría de la Defensa Nacional en Materia de Seguridad Pública se lleva a cabo bajo las directrices que señala la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, quien resulta ser la responsable que programa las líneas de acción y el personal de la SEDENA sólo el órgano que ajusta su actuación a los criterios que dicha secretaría, fija.

En estas condiciones, no coincido con la propuesta de invalidez que nos plantea el proyecto, porque, para mí, es claro que quien diseña la estrategia a seguir, es quien tiene el indisputable mando a través de los actos de gobierno plasmados en el instrumento estratégico y en los diversos programas de seguridad pública, sin que su

responsabilidad se traslade a quien sólo ejecuta lo dispuesto en esos documentos, que en este caso es la SEDENA, a quien le corresponde únicamente cumplir con lo aprobado por el Senado de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, cuyos Senadores revisan en forma directa su actuación, tanto de esta secretaría como de la Guardia Nacional que está a su cargo como órgano desconcentrado.

Sobre esta base, considero que la Guardia Nacional, legal, formal y materialmente, sigue estando a cargo de la Secretaría de Protección Ciudadana, porque será ella quien determine, y no la SEDENA o alguien más, el rumbo de la política del Estado Mexicano para abatir el alto índice de delincuencia que nos aqueja, y eso es lo que dice el Texto Constitucional y lo que se hace por los responsables.

Esta tarea, sin duda, demanda la participación de todos los recursos humanos y materiales posibles para lograr la paz, como lo clama la sociedad, a la que considero, debemos darle soluciones urgentes, permitiendo que los responsables de ello, que son los Poderes Legislativo y Ejecutivo, coordinen la participación de las diversas dependencias involucradas; como en el caso, la SEDENA tiene la experiencia, la disciplina para garantizar la protección de la integridad y bienes de las personas y cumplir con una función principal del Estado Mexicano, como es la de garantizar la generación y preservación del orden público y la paz social.

Utilizar toda la fuerza disponible del Estado para estos fines, no es militarizar el Poder Público, ni tampoco militarizar el país, sino poner

al servicio de la sociedad todas las capacidades de respuesta en contra del crimen organizado que cada día adquiere formas más sofisticadas en sus conductas y, por otro lado, el Estado Mexicano debe aprovechar sus fortalezas, su infraestructura operativa y logística, administrativa y de adiestramiento, que debemos utilizar y optimizar, no tan sólo aquellos que se encuentran en una secretaría, sino en toda la Administración Pública, federal, estatal y municipal. La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es un acto de militarización, es una actividad que se encuentra constitucional y convencionalmente permitida bajo ciertos criterios.

Desde hace veintisiete años este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/1996, ya realizó pronunciamientos en torno a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, como una respuesta a la sofisticación de la delincuencia organizada, para lo cual, debe articularse en su contra a todas las autoridades, resaltando como un hecho notorio la aplicación importante de recursos a los cuerpos castrenses, inversión que no podría justificarse si la mayor parte del tiempo permanecieran inactivos en el interior de sus instalaciones.

Por la gravedad de esos fenómenos, debe prevenirse una articulación eficiente con las fuerzas armadas a fin de que puedan coadyuvar para superar esas situaciones que atentan contra la seguridad interior, así se señaló en este precedente 1/1996.

Recientemente, el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 6/2018, precisó que la problemática constitucional sobre el uso de militares en tareas de seguridad

pública se debe analizar desde las competencias constitucionales conferidas a las instituciones y no respecto de que ningún militar pueda participar por definición en tareas distintas a la guerra o a la disciplina castrense. Y, por otra parte, la propia Corte Interamericana ha sido sensible con relación al tema de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública —como ya se ha señalado aquí—.

En el párrafo 178, del “Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México”, ha reconocido la grave amenaza que representa, no sólo para los Estados que la sufren, sino para la comunidad internacional, la naturaleza y complejidad del crimen organizado en sus distintas formas, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática, obstaculiza el desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a la jurisdicción de los Estados.

Luego, en el párrafo 182, la Corte Interamericana fue enfática de conformidad con la Convención Americana en el empleo de las fuerzas armadas por los Estados, en el combate al crimen organizado, y que si bien el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles; sin embargo, se admite el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad.

Por todo esto, hoy atendamos el reclamo de la población, de esta población en todos los rincones de nuestro país en que se exige seguridad y vivir en paz. Sin duda alguna, el apoyo a la Guardia Nacional por parte de las instituciones a las que más confianza tiene la sociedad, que es la Secretaría de la Defensa Nacional y la

Secretaría de Marina, son indispensables para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir en la generación y preservación del orden público y la paz social, no tan sólo internamente, sino también respecto de los objetivos de colaboración a nivel internacional. Hagámoslo por México. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Tengo apuntados aquí a la Ministra Loretta, al Ministro Aguilar y luego, al Ministro Laynez, y dado lo avanzado de la hora y por el tiempo que se están llevando las intervenciones, yo creo que voy a levantar la sesión y empezamos... y mañana continuaríamos...

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** ¿Me podría anotar para mañana, señora Presidenta, por favor?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Sí, cómo no. Para no cortar a alguno en su exposición.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Perfecto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Mañana continuaríamos. Las y los convoco para continuar la sesión ordinaria de este Tribunal Pleno para el día de mañana, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)**