

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022, así como los Votos Particulares de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Particulares y Concurrentes de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2022

PROMOVENTES: DIVERSAS SENADORAS Y
SENADORES INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

COTEJÓ

SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y FERNANDO SOSA PASTRANA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veinte de abril de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de la LXV Legislatura en contra del Decreto por el cual se reforman y adicionan 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 Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública (o **"Decreto impugnado"**, en adelante), publicado en el Diario Oficial de la Federación (o **"DOF"**, en adelante) el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

La cuestión jurídica por resolver en este asunto consiste en determinar si el Decreto impugnado altera la naturaleza civil de la Guardia Nacional y en virtud de lo anterior, resulta contrario a la Constitución Federal, particularmente, a su artículo 21.

I. TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El diez de octubre de dos mil veintidós, diversas Senadoras y Senadores presentaron una demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.
2. **Autoridades emisora y promulgadora.** Las normas generales impugnadas se emitieron por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y se promulgaron por el Poder Ejecutivo Federal.
3. **Normas generales impugnadas.** En la demanda, se impugna la totalidad del Decreto por el cual se reforman y adicionan 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 Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el DOF el nueve de septiembre de dos mil veintidós.
4. El Decreto impugnado contiene las siguientes modificaciones:
 - **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** (o **"LOAPF"**, en adelante): se reformaron los artículos 29, fracciones IV y XVI; 30 Bis, fracciones I, párrafo primero, II y III, y se adicionaron al artículo 30 Bis, fracción I, el párrafo segundo, y las fracciones XXV y XXVI, recorriéndose la actual en su orden.
 - **Ley de la Guardia Nacional** (o **"LGN"**, en adelante): se reformaron los artículos 7, párrafo primero; 12; 13, párrafo primero y fracciones I, II, IV, VIII y IX; 14, párrafo primero y fracción III; 15, párrafo primero y fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, XII y XV; 19, fracción I, párrafo primero; 21, fracciones III y VII; 22, párrafo primero; 23, párrafo segundo; 25, fracción IX; 26, fracciones V, VI, VII y VIII; 39, fracción III, y 86, párrafo segundo; se adicionaron los artículos 7, fracción IX; 13 Bis; 15, fracciones VIII Bis y XVI, recorriéndose la actual en su orden; 17, párrafo tercero; 18, párrafo cuarto; 19, fracción I, párrafo segundo; 32 Bis; 34, párrafo primero, fracción III, inciso d, y 57, párrafo segundo, y se derogaron los artículos 13, fracciones III, V, VI y VII, y 34, párrafo primero, fracción II.

- **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos** (o “**LOEFAM**”, en adelante): se reformó el artículo 138, párrafo primero; se adicionaron los artículos 2 Bis; 138, fracción VII, y 170, párrafo primero, fracción II, apartado H.
 - **Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**: se adicionó al artículo 1, el párrafo segundo.
 - **Transitorios del Decreto impugnado**: se adicionaron los artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno.
5. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente argumenta que la norma impugnada es contraria a los artículos 1, 21, 29, 73 fracciones XIV y XXIII, 90, 119, 12 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y artículos 3, 4, 5 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
 6. **Conceptos de invalidez.** Antes de entrar al desarrollo de sus argumentos, la accionante detalla el marco normativo que le sirve de base. Para ello, da un recuento de *datos duros* sobre la militarización de las funciones de seguridad pública en el país, retoma precedentes relevantes tanto de este Alto Tribunal como de la Corte Interamericana y ahonda en los límites constitucionales que, desde su punto de vista, existen entre el poder militar y el poder civil tratándose de la salvaguarda de la seguridad pública.
 7. En este último punto, la minoría considera que la Constitución Federal fijó, por un lado, **límites orgánico-institucionales** a la Guardia Nacional. Entre ellos, el relativo a la naturaleza civil de ese ente policiaco: el artículo 21 constitucional lo define como un cuerpo civil, de adscripción civil y bajo mando civil. Existe entonces, desde su perspectiva, un mandato constitucional indisponible para el legislador consistente en que ese cuerpo policial debe quedar adscrito a la Secretaría del ramo de seguridad pública (la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). La adscripción a que se refiere el artículo 21 constitucional es, en su entender, *total* y sin posibilidad de ser fraccionada por el legislador: el control operativo, funcional, orgánico, administrativo o de cualquier otra índole, debe quedar de manera permanente a disposición de la Secretaría del ramo de la seguridad pública.
 8. Esta garantía orgánico-institucional supone entonces un límite al amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador federal para regular a la Administración Pública Federal. El límite contenido en el artículo 21 constitucional impone crear una Secretaría en el ramo de la seguridad pública completamente diferenciada de aquella que realiza funciones militares y adscribirle -en su acepción más amplia- a la Guardia Nacional.
 9. Por otro lado, la accionante desarrolla los **límites** que desprende constitucionalmente para **la actuación de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública**. En resumidas cuentas, la minoría suscribe que el parámetro normativo existente obliga a que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deba ser extraordinaria y subordinada a un mando civil. Su posibilidad de actuación se encuentra reducida a escenarios taxativos: el régimen transitorio del Decreto de creación de la Guardia Nacional, la cláusula de protección federal contenida en el artículo 119 constitucional o el estado de excepción establecido en el artículo 29 constitucional.
 10. Finalmente, la minoría esgrime que el mandato de separación de las instituciones de seguridad pública y cuerpos policiales de los elementos castrenses, contenido en el artículo 21 de la Constitución Federal, es un límite que constituye una garantía de protección de los derechos humanos. Desde su perspectiva, la seguridad pública tiene como fin la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, y si, como garantía de tutela de estos fines, la Constitución encomienda esa función a cuerpos civiles, cualquier injerencia castrense pone automáticamente en riesgo la protección de esos derechos. Esta conclusión encuentra sustento en los estándares de actuación de los elementos castrenses fijados en sede convencional y en el reconocimiento que la Corte Interamericana ha hecho de la situación de vulnerabilidad en la que se coloca a la población por su injerencia.
 11. Habiendo detallado su entendimiento del parámetro de regularidad, la minoría accionante aclara que su impugnación versa sobre el Decreto en su totalidad, visto como un sistema normativo y formula, en su contra, cinco conceptos de invalidez, agrupados en dos categorías.
 12. Bajo el rubro temático de *Garantías orgánico-institucionales de la Guardia Nacional*, la accionante desarrolla los primeros dos conceptos de invalidez.

- En el **primero** de ellos, considera que el Decreto impugnado viola el artículo 21 constitucional. En específico, argumenta que el carácter civil de la Guardia Nacional y su adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana fueron candados plasmados en la Constitución Federal, altamente consensuados durante el proceso reformador de dos mil diecinueve y con una finalidad clara: contener el desborde militar en la vida pública del país. En contraste, el Decreto impugnado concentra la organización, dirección y supervisión de la Guardia Nacional en el ámbito castrense, lo cual supone entonces una violación constitucional.
 - En el **segundo**, planteado como corolario del anterior, la minoría argumenta que el Congreso de la Unión excedió su competencia porque modificó la naturaleza civil de esa institución, siendo éste un contenido que le resultaba indisponible.
13. A lo largo de sus dos primeros conceptos de invalidez, la accionante busca evidenciar que el Decreto implica una ruptura del orden constitucional por trastocar la garantía de adscripción civil de la Guardia Nacional, con lo que se militariza una institución que la Constitución Federal conceptualizó como civil.
14. Bajo el rubro temático de *Participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública*, la accionante desarrolla los siguientes tres conceptos de invalidez.
- En el **tercer** concepto de invalidez, arguye una violación al régimen transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional ("**Decreto por el que se crea la Guardia Nacional**" o "**reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional**", en adelante), en relación con el diverso 129 constitucional. La accionante identifica en ese parámetro constitucional la intención y el mandato de fortalecer a las instituciones policiales y estatales del orden municipal, desarrollar a la Guardia Nacional y regresar de manera ordenada a las Fuerzas Armadas a sus cuarteles pues éstas, en tiempos de paz, deberían ejercer exclusivamente funciones conectadas de manera estricta con la disciplina militar y sólo de manera *excepcional y bajo parámetros estrictos*, auxiliar en tareas de seguridad pública, siempre *subordinada* al mando civil. En contrapartida, desde su perspectiva, el Decreto impugnado adscribe a esa corporación bajo el mando militar, al tiempo que, mediante una transferencia de facultades medulares a la Secretaría de la Defensa Nacional, torna imposible que, en el corto plazo y como se ordenó constitucionalmente, la Guardia Nacional desarrolle su estructura, capacidades e implantación territorial de manera independiente al orden militar. Con lo anterior, se viola el régimen transitorio previsto constitucionalmente en el que la participación militar en la conformación de la Guardia Nacional es temporal y específicamente delimitada.
 - En el **cuarto** concepto, desarrolla la violación a la *garantía de salvaguarda federal* contenida en el artículo 119 constitucional. La accionante parte de la premisa de que la Guardia Nacional ha quedado transformada en un cuerpo castrense. De ahí, considera que la obligación de que este cuerpo intervenga en materia de seguridad en el ámbito local quebranta el federalismo. En específico, el artículo 7, fracción VII, del Decreto impugnado viola el artículo 119 constitucional que establece que, en caso de trastornos o sublevaciones internas, la Federación prestará protección a las entidades federativas, siempre y cuando éstas la soliciten. Como en el caso, la intervención o protección es un deber y no a petición de las entidades, ésta deviene una intromisión en su esfera de atribuciones relacionadas con la seguridad pública local.
 - En el **quinto**, la accionante postula que el Decreto impugnado constituye una auténtica suspensión de garantías y restricción de derechos humanos que pasa por alto el procedimiento establecido en el artículo 29 de la Constitución Federal. Para llegar a esa conclusión, retoma la idea asentada en su parámetro de que el carácter civil de las autoridades que prestan la seguridad pública, consagrado en el artículo 21 constitucional, es una auténtica garantía de derechos humanos, instrumental -además- para hacer valer y respetar otros derechos humanos, como el de la vida, la integridad y la libertad. El Decreto impugnado, en contra de esta garantía, establece que la Guardia Nacional es un cuerpo dependiente, operativa, jerárquica y administrativamente, del ámbito castrense, cuya función es auxiliar a la Fuerza Armada. Por lo anterior, el Decreto suspende la garantía de seguridad pública y el cúmulo de derechos que ésta conlleva. Esta suspensión, al no encontrar cabida en los regímenes de excepción ya expuestos, tendría, para ser constitucional, que haberse hecho tras la activación del mecanismo de suspensión de garantías previsto en el artículo 29 constitucional.

15. En síntesis, la minoría postula a lo largo de estos últimos tres conceptos de invalidez que la autoridad militar únicamente puede involucrarse en la seguridad pública bajo regímenes taxativos y normados constitucionalmente. Sin embargo, el Decreto impugnado desconoce y viola, desde su perspectiva, cada uno de esos supuestos. Por un lado, desconoce que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, según el régimen transitorio del Decreto de creación de la Guardia Nacional, era excepcional y temporalmente acotada. Por otro lado, inobserva que, para que la Federación puedan intervenir en labores de seguridad pública local, de acuerdo con el artículo 119 constitucional, debe existir una solicitud formulada por la entidad federativa. Finalmente, la militarización del cuerpo policiaco nacional supone una suspensión de la garantía de seguridad pública civil prevista en el artículo 21 constitucional, y de los derechos que con ella se pretenden salvaguardar; sin embargo, esta suspensión es inconstitucional por no seguir, en todo caso, el proceso de activación previsto en el artículo 29 constitucional.
16. **Auto de registro y turno.** En un acuerdo emitido el diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **137/2022**, y turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.
17. **Auto admisorio.** Por medio de un auto emitido el veinte de octubre de dos mil veintidós, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal para que rindieran sus informes; así como a la Fiscalía General de la República para que estuvieran en posibilidad de formular manifestaciones.
18. **Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** En su informe rendido el veintidós de noviembre de dos mil veintidós, la Cámara de Diputados expone que el Congreso de la Unión actuó dentro de las atribuciones que la Constitución Federal le confirió en los artículos 73, fracción XXXI, y 90 constitucionales. Además, cumplió con el proceso legislativo mandado en el artículo 72. Por lo anterior, desde su perspectiva, es a la Suprema Corte a quien corresponde determinar si la reforma impugnada es o no, en lo sustantivo, constitucional.
19. **Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** En su informe presentado el once de noviembre de dos mil veintidós, la Cámara de Senadores sostiene la validez del Decreto impugnado con base en los argumentos que se resumen a continuación.
 - **Primer concepto de invalidez.** La Ley de la Guardia Nacional previó, desde su publicación, el carácter civil y la adscripción de esa institución a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el artículo 4, y dicho precepto no fue materia del Decreto combatido, motivo por el cual, ese carácter y adscripción no han cambiado, con lo que se respeta el marco constitucional de dicha institución de seguridad pública. Además, el mando militar de la Guardia Nacional y su manejo operativo y administrativo por la Secretaría de la Defensa Nacional ya se encontraban regulados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal desde su publicación en el DOF el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y seis. Con ese fundamento, queda demostrado que “siempre ha sido facultad de la Secretaría de la Defensa Nacional el control de la Guardia Nacional”.
 - **Segundo concepto de invalidez.** Se reiteran los razonamientos previos, pues este segundo concepto de invalidez parte de la premisa del primero.
 - **Tercer concepto de invalidez.** El Decreto impugnado da cumplimiento a las disposiciones transitorias de la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve constitucional en materia de Guardia Nacional. La modificación de las facultades de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana y de la Defensa Nacional tiene como sustento el artículo sexto transitorio del Decreto constitucional referido.
 - **Cuarto concepto de invalidez.** La circunstancia de que el artículo 7, fracción VII, de la Ley de la Guardia Nacional establezca que la institución de seguridad pública en estudio intervenga en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, debe entenderse que requiere previamente la solicitud por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente y unitaria.

- **Quinto concepto de invalidez.** El argumento de la accionante parte de una premisa falsa, por lo que debe desestimarse. El Ministerio Público sigue siendo el encargado de la investigación de los delitos, por lo que el Decreto combatido no altera, modifica o cambia tal cuestión, así como que la Guardia Nacional debe investigar la comisión de delitos, bajo su conducción y mando. En ese contexto, no existe una restricción de derechos que pueda dar lugar a la activación del artículo 29.
20. **Informe del Poder Ejecutivo Federal.** En su informe rendido el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo Federal afirma la validez del Decreto impugnado.
- **Primer concepto de invalidez.** El Decreto impugnado únicamente transmite el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. La coordinación de esta dependencia con la Secretaría del ramo de la seguridad pública es congruente con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que formula esta última. Además, el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional queda a cargo del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, en su carácter de integrante de la Administración Pública Federal y no como alto mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos con funciones militares.
 - **Segundo concepto de invalidez.** El Congreso de la Unión observó las prescripciones del artículo 21 constitucional porque, en términos del artículo 4 de la LGN, la Guardia Nacional sigue siendo un órgano administrativo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, cuyas facultades rectoras se ven fortalecidas en el Decreto impugnado. Además, desde el punto de vista fáctico, la transferencia del control de la Guardia Nacional a la Defensa obedece a la necesidad de formular un nuevo paradigma para combatir la crisis aguda de inseguridad que enfrenta el país.
 - **Tercer concepto de invalidez.** El Decreto impugnado no encuadra en las hipótesis previstas por el artículo 129 y el quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional. La promovente confunde la participación auxiliar de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, establecida en el referido Decreto constitucional, con el funcionamiento y el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional, distinta constitucionalmente de la Fuerza Armada permanente, sobre la Guardia Nacional.
 - **Cuarto concepto de invalidez.** La colaboración y coordinación de las entidades federativas, los municipios y la Guardia Nacional, prevista en el artículo 7, fracción VII, de la LGN no se modifica con la reforma controvertida, por lo que no se configura un nuevo acto legislativo que pueda ser materia de impugnación en este proceso constitucional. Sin embargo, aun en ese supuesto, la colaboración de la Guardia Nacional en materia de seguridad pública con las instituciones del orden estatal y municipal debe de ser leída de forma sistemática con la normativa aplicable al Sistema Nacional de Seguridad Pública para concluir que no sólo se respeta la salvaguarda federal del artículo 119 constitucional, sino que se atiende a lo dispuesto en el artículo 21 del mismo ordenamiento.
 - **Quinto concepto de invalidez.** El control operativo y administrativo de la Guardia Nacional por parte de la Defensa Nacional no actualiza el supuesto de suspensión de garantías previsto en el artículo 29 constitucional, porque la finalidad del Decreto impugnado no es suspender derechos ni garantías.
21. Además, por conducto de la Consejería Jurídica, el Ejecutivo Federal rindió informe complementario el veintidós de noviembre de dos mil veintidós y expresó que la Secretaría de la Defensa Nacional está constitucionalmente obligada a participar en el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme al artículo sexto transitorio de la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional.
22. **Alegatos.** Por medio de un acuerdo del Ministro instructor, el veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, se tuvieron por rendidos los informes de las autoridades y se otorgó un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegatos. Éstos se tuvieron por rendidos el seis de enero de dos mil veintitrés.
23. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló una opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad.
24. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de autos, el dos de enero de dos mil veintitrés, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

25. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023 de este Tribunal Pleno.³ Ello es así, puesto que en ella se plantea la posible contradicción entre normas generales de carácter federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. OPORTUNIDAD

26. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en la que se haya publicado la norma general o tratado internacional impugnado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente.⁴
27. El Decreto impugnado fue publicado el nueve de septiembre de dos mil veintidós en el Diario Oficial de la Federación. Por ello, el plazo para la impugnación de este Decreto transcurrió del sábado diez de septiembre hasta el domingo nueve de octubre, ambos de dos mil veintidós. Dado que el nueve de octubre es inhábil, en términos del artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ el último día para presentar la demanda es el primer día hábil siguiente, en este caso, el lunes diez de octubre de dos mil veintidós.
28. De tal suerte que, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de octubre de dos mil veintidós, debe concluirse que la presentación de la demanda fue **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

29. El artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal faculta al equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.⁶
30. En el caso, suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad:
- 1) Damián Zepeda Vidales
 - 2) Josefina Eugenia Vázquez Mota
 - 3) Miguel Ángel Mancera Espinosa

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; [...].

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].

³ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; [...].

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 105. [...]

II. [...]

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...].

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. [...].

⁵ **Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; [...].

- 4) Indira de Jesús Rosales San Román
- 5) Roberto Juan Moya Clemente
- 6) Kenia López Rabadán
- 7) Carlos Humberto Aceves del Olmo
- 8) Claudia Ruiz Massieu Salinas
- 9) Miguel Ángel Osorio Chong
- 10) Eruviel Ávila Villegas
- 11) Beatriz Elena Paredes Rangel
- 12) Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz
- 13) Dante Alfonso Delgado Rannauro
- 14) Dora Patricia Mercado Castro
- 15) Germán Martínez Cázares
- 16) Luis David Ortiz Salinas
- 17) José Luis Pech Vázquez
- 18) Jorge Carlos Ramírez Marín
- 19) Verónica Delgadillo García
- 20) Indira Kempis Martínez
- 21) Marco Antonio Gama Basarte
- 22) Alejandra del Carmen León Gastélum
- 23) José Clemente Castañeda Hoeflich
- 24) María Lilly del Carmen Téllez García
- 25) Estrella Rojas Loreto
- 26) Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
- 27) José Erandi Bermúdez Méndez
- 28) José Alfredo Botello Montes
- 29) Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo
- 30) Gloria Elizabeth Núñez Sánchez
- 31) Juan Manuel Fócil Pérez
- 32) Antonio García Conejo
- 33) Claudia Edith Anaya Mota
- 34) Sylvana Beltrones Sánchez
- 35) Manuel Añorve Baños
- 36) Ángel García Yáñez
- 37) Mario Zamora Gastélum
- 38) Verónica Martínez García
- 39) Nuvia Magdalena Mayorga Delgado
- 40) María Guadalupe Saldaña Cisneros
- 41) Julen Rementeria del Puerto
- 42) Gina Andrea Cruz Blackledge
- 43) Víctor Oswaldo Fuentes Solís
- 44) Ismael García Cabeza de Vaca
- 45) Minerva Hernández Ramos
- 46) Mayuli Latifa Martínez Simón
- 47) Nadia Navarro Acevedo
- 48) Gustavo Enrique Madero Muñoz
- 49) Emilio Álvarez Icaza Longoria

31. Las personas anteriores tienen el carácter de Senadores del Congreso de la Unión, lo que acreditaron con:
- Del 1) al 15), con copia certificada del Acuerdo del Consejo General del INE número INE/CG/1180/2018.⁷
 - Del 16) al 29), con copia certificada de las Constancias de Mayoría y Validez de la Elección para las Senadurías al H. Congreso de la Unión en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, emitidas por los respectivos Consejos Locales del Instituto Nacional Electoral.
 - Del 30) al 49), con copia certificada de las Constancias de Asignación a la Fórmula de Primera Minoría de la Elección para las Senadurías al H. Congreso de la Unión en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, emitidas por los respectivos Consejos Locales del Instituto Nacional Electoral.⁸
32. Así, se encuentra acreditado que la demanda está firmada por un total de cuarenta y nueve senadores, por lo que representan más del treinta y tres por ciento (33%) de los ciento veintiocho integrantes que conforman el Senado de la República, en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Federal, es decir, el treinta y ocho punto veintiocho por ciento (38.28%).
33. El tercero de los requisitos, consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, también se cumple porque el Decreto impugnado contiene reformas a leyes federales, en sentido formal y material.
34. En consecuencia, asiste **legitimación** a los Senadores accionantes.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

35. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia,⁹ en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,¹⁰ se precisa que la minoría accionante plantea una impugnación general al Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 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 DOF el nueve de septiembre de dos mil veintidós. De una lectura integral de la demanda se extrae que la accionante destaca la inconstitucionalidad de artículos específicos dentro de este Decreto impugnado, pero, en general, formula conceptos de invalidez destinados a combatirlo como un sistema normativo. Por lo anterior, en este punto del análisis, se tiene por impugnado al Decreto en su totalidad.

VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

36. Las autoridades emisoras y promulgadora del Decreto impugnado no hicieron valer alguna causal de improcedencia de manera expresa. Sin embargo, en su informe, el Ejecutivo Federal señaló que el artículo 7, fracción VII, de la LGN, "no se modifica con la reforma controvertida, por lo que no se configura un nuevo acto legislativo que pueda ser materia de impugnación en este proceso constitucional". Este artículo es impugnado por la accionante, de manera destacada, en el cuarto concepto de invalidez.
37. Este Tribunal Pleno advierte que, aun sin entrar a un análisis material que correspondería al estudio de fondo por estar frente a la impugnación de un sistema normativo, el Decreto impugnado contiene algunos cambios meramente formales, relacionados con la numeración o los reajustes gramaticales derivados de la adición de incisos, fracciones o numerales impugnados, como el señalado por el Ejecutivo Federal.

⁷ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y MORENA, las senadurías que les corresponden para el periodo 2018-2024. Aprobado por unanimidad de votos en la sesión ordinaria de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

⁸ Cabe señalar que mediante acuerdo de veinte de octubre de dos mil veintidós el Ministro instructor previno al promovente para que acreditara la personalidad de Gustavo Enrique Madero Muñoz y Emilio Álvarez Icaza Longoria, cuestión que fue subsanada por el actor mediante documentales recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el cuatro de noviembre de dos mil veintidós.

⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

¹⁰ **Artículo 73.** Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley

38. Atendiendo a la existencia de diversos medios de impugnación en donde se impugna la constitucionalidad de la Ley de la Guardia Nacional, expedida el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, procede sobreseer respecto de los siguientes artículos porque éstos sufrieron, exclusivamente, un cambio de numeración en el Decreto impugnado, o bien, reajustes gramaticales derivados de la adición o derogación de fracciones, incisos o numerales posteriores:
- Artículo 30 Bis, fracción XXVII (antes fracción XXV), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
 - Artículo 15, fracción XVII (antes fracción XVI), de la Ley de la Guardia Nacional.
 - Artículo 7, fracciones VII y VIII (adicionadas con “;” e “y”), y artículo 34, fracción I (adicionada con “o”) y fracción III, en los numerales b) y c) (adicionados con “;” y “o”), de la Ley de la Guardia Nacional.
 - Artículos 138, fracciones V y VI (adicionadas con “;” e “y”), y 170, fracción II, en los numerales F y G (adicionados con “;” e “y”), de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
39. Este Tribunal Pleno ha considerado, consistentemente, que debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de la acción de inconstitucionalidad.¹¹
40. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata. Para ello, es de especial relevancia analizar la intención del legislador, esto es, si tuvo la voluntad o no de emprender cualquier tipo de modificación al texto de la norma (mediante una reforma, adición o derogación) y que para tales efectos se haya puesto a discusión con el objeto de estudiar las modificaciones hasta obtener un resultado.
41. En el caso analizado, incluso en un análisis superficial, se extrae que el propio legislador reconoció que simplemente se “recorría la numeración” en el caso de los primeros artículos mencionados y que, en el caso de los segundos, los transcribió en el Decreto impugnado para reflejar sus reajustes gramaticales, tal como se extrae de la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen al Decreto impugnado.¹²
42. En este sentido, en virtud del artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia,¹³ se sobresee 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 34, fracciones I y III, incisos b) y c), de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracciones V y VI, y 170, fracción II, apartados F y G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
43. Sin apreciar la actualización de otras causas de improcedencia, se procede al estudio de fondo del Decreto impugnado.

VII. ESTUDIO DE FONDO

44. La accionante plantea la inconstitucionalidad de un sistema de reformas legislativas, contenidas en el Decreto impugnado, que, desde su perspectiva, tergiversa la naturaleza civil de la Guardia Nacional, misma que se encuentra garantizada por el artículo 21 constitucional.

¹¹ El criterio de base, que ha ido evolucionando para interpretar el alcance del cambio en el sentido normativo, se encuentra contenido en la tesis de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO**” Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octubre 2016, tomo I, página 65. El mismo ha sido reiterado recientemente, por ejemplo, al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, el treinta de julio de dos mil veinte, la 95/2019 y su acumulada 98/2019, el siete de enero de dos mil veintiuno y la diversa 102/2020, el doce de julio de dos mil veintidós.

¹² Textualmente, se extrae: “Asimismo, se reforman el artículo [...] 7, fracciones VII y VIII; [...] y 34, párrafo primero, fracción III, incisos b y c, de la Ley de la Guardia Nacional, [...], con el fin de adecuar la sintaxis y coherencia legislativa de dichas disposiciones derivadas de las reformas propuestas.”, en la Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de 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 Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública (en adelante, “**Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional**”), Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, página 14

¹³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

[...]

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

II. Cuando durante el juicio apareciere sobreviniere alguna de las o causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

[...]

45. En los primeros dos conceptos de invalidez de su demanda, estrechamente relacionados entre sí, la accionante evidencia cómo, lo anterior, vulnera no sólo el artículo 21, también los derechos humanos que, mediante esta garantía institucional, se pretendía salvaguardar. Para sustentar su decir, aporta una serie de argumentos que serán abordados con mayor detalle en el apartado correspondiente.
46. En los conceptos de invalidez restantes, la minoría plantea que la Guardia Nacional, transformada en un órgano esencialmente castrense con las reformas impugnadas, vulnera el capitulado transitorio del *Decreto por el que se crea la Guardia Nacional*, en relación con el diverso 129 constitucional, el artículo 119, así como el numeral 29, todos de la Constitución Federal. En ellos, para la accionante, se regulan de manera taxativa y exhaustiva los escenarios en los que las fuerzas armadas pueden auxiliar en labores de seguridad pública. El Decreto impugnado, al no coincidir con ninguno de éstos, generaría una nueva vía, sin fundamento constitucional, para la actuación militar en labores de índole civil, relacionadas con la seguridad pública.
47. Así, se impone a este Tribunal Pleno analizar, como punto toral, si el Decreto de reformas tergiversa el carácter que constitucionalmente se le asignó a la Guardia Nacional en la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.
48. Para efectos de dar respuesta a la problemática planteada, es menester explorar, con mayor detalle, la institución de la Guardia Nacional (I). El parámetro contextual abarca un breve recuento de los orígenes históricos constitucionales de esta institución (A), que es llamada a reconfigurarse en dos mil diecinueve (C), pero en un contexto constitucional marcado por el nuevo paradigma de los derechos humanos que permea, en los más profundo, la actuación, los límites y la naturaleza de las instituciones encargadas de brindar la seguridad pública (B).
49. Una vez sentado este contexto, se procederá al análisis del Decreto impugnado (II). Para efectos de claridad metodológica, éste será analizado bajo rubros temáticos, que responden a posibles subsistemas dentro del sistema normativo impugnado. Así, se analizará de forma separada: el traslado de facultades de mando y el cambio de adscripción de la Guardia Nacional (A), las reformas a la figura de la Comandancia (B), las modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y de la Policía Naval (C), los cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional (D) y la colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública (E).

I. Parámetro contextual: la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A. La Guardia Nacional en la Constitución de 1917 y sus antecedentes

50. El antecedente de la Guardia Nacional, plasmada en la Constitución de mil novecientos diecisiete, lo conforman las milicias locales, figura inscrita en el federalismo. Con apoyo casi textual de la Constitución de los Estados Unidos de América,¹⁴ éstas se incorporaron formalmente en la Constitución de mil ochocientos veinticuatro. En teoría, las milicias locales o estatales, en oposición a un ejército o comandancia permanente y central, tenían la virtud de estar formadas por el pueblo, y al ser parte de él, sus nexos con la comunidad evitaban que éstas cayesen en la tentación de oprimirlo.¹⁵
51. Así, desde mil ochocientos veinticuatro, se estableció la facultad del Congreso para “formar reglamentos para organizar, armar, disciplinar la milicia local de los estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.¹⁶ A la par, se previó la facultad del Presidente de la República para disponer de esta milicia local, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados, con el consentimiento previo del Congreso General o el Consejo de Gobierno, en su caso.¹⁷ De hecho, fue con base en esta facultad que el veintitrés de febrero de mil ochocientos veintisiete el Congreso autorizó a Guadalupe Victoria para movilizar a distintas milicias o guardias nacionales, y hacer frente a los desórdenes de Texas, de manera conjunta.¹⁸

¹⁴ Artículo I, Octava Sección, numeral 16, de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. “El Congreso tendrá facultad: [...] Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso”.

¹⁵ *The Federalist*, No. 29, Enero 1788: “¿Dónde, en nombre del sentido común, terminarán nuestros temores si no podemos confiar en nuestros hijos, nuestros hermanos, nuestros vecinos, nuestros conciudadanos? ¿Qué sombra de peligro puede haber en los hombres que se mezclan a diario con el resto de sus compatriotas; y con quienes participan de las mismas sensaciones, sentimientos, hábitos e intereses? ¿Qué causa razonable de aprensión podría inferirse de una facultad de la Unión para emitir reglamentos para la milicia y ordenar sus servicios en caso de ser necesario; cuando son los Estados específicos quienes mantienen de manera única y exclusiva el nombramiento de los oficiales?” [traducción propia]

¹⁶ Artículo 50, fracción XIX, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de mil ochocientos veinticuatro.

¹⁷ Artículo 110, fracción XI, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de mil ochocientos veinticuatro.

¹⁸ Ley de Facultades concedidas al Gobierno para contener los desórdenes en Texas, 23 de febrero de 1827.

52. Posteriormente, se dio paso a un fecundo desarrollo normativo, primero sobre *milicias locales* y después, adoptando la nomenclatura de *guardia nacional*. Así, se publicó la Ley sobre arreglo de la milicia local, el veintinueve de diciembre de mil ochocientos veintisiete, sucedida por otra más en mil ochocientos treinta y cinco y una Circular sobre la milicia cívica en mil ochocientos cuarenta y tres. Posteriormente, a partir de mil ochocientos cuarenta y seis, y en una coyuntura específica de inminente intervención norteamericana, se emitieron una serie de Decretos y Autorizaciones para establecer las compañías de la guardia nacional, ya no así las milicias locales, que desembocaron en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional el quince de julio de mil ochocientos cuarenta y ocho.¹⁹
53. Esta última Ley Orgánica gozó, en virtud del Acta constitutiva y de reformas de mil ochocientos cuarenta y siete, de carácter constitucional,²⁰ lo cual implicaba una mayor rigidez para su reforma y denotaba la importancia que el Congreso extraordinario constituyente le acordaba a esta institución. En ella, bajo la concepción de Mariano Otero, se dispuso que la Guardia Nacional tenía por objeto “defender la independencia de la Nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y autoridades establecidas por ellas”.²¹ Estaría, para tal fin, compuesta “de los alistados que voluntariamente quieran servir en ella, y el deficiente se cubrirá conforme a los reglamentos”.²²
54. Vale destacar, dentro de este entramado normativo desarrollado en un siglo marcado por vaivenes centralistas y tensiones revolucionarias, ciertas constantes en lo que concierne al diseño y a la naturaleza de la Guardia Nacional.
55. Estas constantes, como se analizará más adelante, resultan orientadoras para enmarcar la discusión y posteriormente, la configuración de la nueva Guardia Nacional. Sobre todo, el análisis constitucional histórico arroja luz respecto de la invariable voluntad, a lo largo de los siglos, tanto de nuestros órganos constituyentes, como de los reformadores y legislativos, de mantener, en el orden jurídico mexicano, una institución de conformación civil que actúa de manera paralela y diferenciada del Ejército, respondiendo en última instancia al titular del Ejecutivo Federal.
56. En cualquier caso, una de las constantes en el diseño de la Guardia Nacional es la **integración civil y democrática** del órgano.²³ Incluso, en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional se incorpora que, para los delitos comunes y los negocios civiles, la guardia nacional no disfruta de fuero, con independencia de la clase de servicio prestada (asamblea, guarnición o campaña).²⁴
57. En estrecha relación con la anterior, se mantuvo como otra constante, el mando a cargo de las autoridades civiles de cada Estado, concibiéndosele entonces como una **institución civil y federalista**.²⁵ Invariable fue también que existiera **la posibilidad del Presidente de la República para**

¹⁹ Cfr. González Oropeza, Manuel, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*. Editora Laguna, 2008, Capítulo Sexto.

²⁰ **Artículo 27.** Las leyes de que hablan los artículos 4, 5 y 18 de la presente acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la guardia nacional, y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la cámara de su origen.

²¹ Ley Orgánica de la Guardia Nacional (quince de julio de mil ochocientos cuarenta y ocho), artículo 2.

²² Ley Orgánica de la Guardia Nacional (quince de julio de mil ochocientos cuarenta y ocho), artículo 12.

²³ Respecto del carácter civil de su integración, es posible destacar, con énfasis añadido, lo dispuesto desde el Reglamento de la milicia cívica (3 de agosto de 1822): “**Artículo 37.** Los jefes de esta milicia se conducirán como ciudadanos que mandan a ciudadanos”. Diversas formulaciones son empleadas, por ejemplo, en la Ley para la formación de la Milicia Cívica del Distrito Federal y de los territorios (21 de marzo de 1834): “**Artículo 1.** La milicia cívica del Distrito y Territorios de la Federación, se compondrá en cada lugar de los vecinos que hayan cumplidos la edad de diez y ocho años y no pasen de los cincuenta”. El reglamento para la organización de la guardia nacional (2 de septiembre de 1846): “**Artículo 55.** Los jefes y oficiales de la guardia nacional, se conducirán como ciudadanos que mandan a ciudadanos. Terminando el servicio, no habrá diferencia de clases; pero en aquel se observará la más estricta disciplina.”

El carácter democrático destaca también, a lo largo de los distintos ordenamientos, en la forma en la que se norma la elección de oficiales. Por ejemplo, en el Reglamento para la organización de la guardia nacional (2 de septiembre de 1846): “**Artículo 1.** La guardia nacional es inherente a las instituciones democráticas; por lo mismo subsistirá permanentemente en la República mexicana. [...] **Artículo 37.** Los jefes serán nombrados por los oficiales y sargentos de cada cuerpo, a pluralidad de votos”. También, en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional: “**Artículo 32.** Arregladas las listas por el jurado superior, se citará a los individuos que deben componer cada compañía para que reunidos en un lugar, y bajo la presidencia de alguna autoridad, procedan a la elección de oficiales, sargentos y cabos.”

²⁴ **Artículo 74.** Para los delitos comunes y los negocios civiles, la guardia nacional en ninguna clase de servicio disfrutará fuero.

²⁵ Destaca lo dispuesto en el Reglamento para la organización de la guardia nacional (2 de septiembre de 1846): “**Artículo 30.** Los gobernadores, cuando los cuerpos de la guardia estén en asamblea, tendrán en ellos inmediato y exclusivo mando, vigilando su instrucción, arreglo y disciplina, a cuyo efecto y para estos asuntos, formarán en sus secretarías una sección que se titulará de guerra. [...] **Artículo 32.** Ni éstos, ni los jefes de la sección de guerra, ni ningún otro jefe de la guardia nacional, podrán considerarse como generales, ni usar las divisas que a los de esta clase corresponden en el ejército”. Por último, en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, se plasma: “**Artículo 45.** La guardia nacional estará a las órdenes de la autoridad civil, y no podrá reunirse, armarse ni obrar, sino en virtud de sus mandatos. Es obligación de los estados emplearla para guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes dentro de su territorio”.

disponer de ésta fuera del territorio estatal en caso de ser necesario, siempre y cuando contara con la venia del Congreso o bien, del Senado.²⁶

58. Finalmente, es de notar que tanto las milicias como la guardia nacional, fueron concebidas, y en gran parte sobrevivieron, **de forma paralela al Ejército, sin equipararse con esta última institución.**
59. La voluntad por esta dualidad permeó el proceso constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete, en medio del cual se proponía expedir una Ley Orgánica que permitiera terminar de afianzar la separación de la Guardia Nacional con el régimen o incluso la cultura militar.

“La Guardia Nacional es una de las instituciones más a propósito para formar virtudes y costumbres que se contrapongan a esos vicios, porque da al pueblo, por la posesión de las armas, conciencia de su fuerza; empeño en las elecciones, por el interés de cada ciudadano de obedecer a un superior digno; vigor físico, por el ejercicio militar que hasta cierto punto suple a la gimnasia de los antiguos griegos; y, por último, ilustración y fuerza moral, por el toce y por la discusión que en las reuniones se promueve a menudo sobre los asuntos políticos; pero, desgraciadamente, esos frutos que debieron recogerse de una institución que, bien organizada, es el paladín de la libertad de las naciones, o se obtuvieron marchitos, por culpa de los reglamentos, o no pudieron recolectarse en las ocasiones más solemnes y oportunas.

Al pasar la vista por las distintas leyes sobre Guardia Nacional, se ve, en efecto, que los legisladores, no habiendo podido aún emanciparse completamente de la época que toca a la actual, pensaron, al dictarlas, más en la milicia que en la democracia y la libertad. Preocupados de los usos y costumbres creados por el régimen español, parece que no pudieron figurarse un batallón sin todos los colores del iris, sin un ruido militar que lastimara todos los tímpanos y sin estar mandado por jefes y oficialidad de marciales costumbres y tendencias, y, como los que llegaron a pertenecer a la Guardia, todavía menos pudieron comprender estas cosas y mucho menos aún la posibilidad de que se pudiese obedecer con la dignidad de un ciudadano. Los jefes y oficiales propendieron al despotismo y la tropa a la abyección, y vino a ser por esto la Guardia Nacional la escuela en que se ensayaron o se imitaron los vicios de la milicia permanente. Así lo comprueba el hecho de que no hay quizá uno solo de los jefes y oficiales que en diversas épocas sirvieron a la tiranía que no haya sido soldado del pueblo en la milicia nacional.”²⁷

60. Es relevante, y como ya ha traído a cuenta este Tribunal Pleno, la marcada intención del órgano constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete de consolidar un gobierno civil.²⁸ En lo particular, esta intención se plasma a través de la importancia constitucional otorgada a la Guardia Nacional, cuyo alistamiento resulta una obligación para el ciudadano de la República, y de la prohibición expresa de comandancias generales en el territorio nacional. El proceso constituyente es ilustrativo en este punto:

“Deseando establecer un sistema de amplia libertad, para cuya defensa la autoridad civil tenga todo el prestigio y toda la fuerza que son necesarias para conservarla, no puede ser la comisión partidaria de las comandancias generales, que por varias circunstancias han llegado a ser entre nosotros casi siempre adversarios terribles para los gobiernos de los estados y una rémora para todo progreso, casi un centro de reunión para todos los intereses que no están en consonancia con el gobierno civil.

Ha considerado también la comisión que, no existiendo el fuero militar, ha acabado el principal objeto de la creación de las comandancias, que son ya innecesarias, y tanto por una como por otra causa no habría vacilado en consultar que se aprobase la proposición de que se ha encargado, si el actual Congreso pudiera legislar libremente, porque, en su concepto, la supresión de las comandancias generales no puede ser materia de una disposición constitucional, que debe tener un carácter de permanencia absoluta, cuando acaso haya circunstancias en que puedan convenir, no las actuales comandancias generales, sino el que estén organizadas de distinta manera [...] Y por estas causas propone a la deliberación del Congreso el siguiente artículo constitucional:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con disciplina militar. La ley arreglará el orden económico del ejército, teniendo por base la supresión de las comandancias generales.

[...]

El señor Arriaga presentó el siguiente voto particular sobre el mismo asunto:

²⁶ El reglamento para la organización de la guardia nacional (2 de septiembre de 1846): **Artículo 4.** La guardia nacional puede estar en asamblea, en servicio de guarnición o en campaña. En los dos primeros casos quedará a las órdenes de los gobernadores, y en el último a las del Presidente de la República, conforme a la Constitución.

²⁷ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856 y 1857]*, página 906.

²⁸ De forma destacada, en la acción de inconstitucionalidad 1/1996 que será abordada más adelante.

'[...] Disponer solamente que *una ley arregle el orden económico del ejército, teniendo por base la extinción de las comandancias generales*, me parece que es aplazar una cuestión de tanta importancia, diciendo, como se ha dicho, al tratarse de las más radicales y esenciales reformas, que no es tiempo. Me parece que es dictar una prevención ambigua, puramente de nombre, y que fácilmente se podrá hacer ilusoria en todas sus consecuencias. La ley, en efecto, suprimirá las que hoy se llaman comandancias generales, pero establecerá o podrá establecer otras que con diferente nombre tengan los mismos o quizá peores vicios que las actuales. Lo que en mi concepto han querido los señores que hicieron la adición de que se trata es la abolición de esas comandancias fijas, perpetuas, inamovibles -y una precisamente en cada estado como empleo necesario, constituido e inherente a la demarcación política- comandancias que no han sido ni son más que rivales de las autoridades de los estados, que toman parte muy directa en los asuntos civiles, políticos y administrativos; que deliberan y mandan, no ya en asuntos de justicia, sino también de hacienda, de paz y de seguridad pública; y que, ejerciendo de hecho otras facultades y atribuciones que de derecho no pertenecen sino a las autoridades políticas o civiles, ya sean de los estados o del gobierno federal, han dado margen a todas las querellas y colisiones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no solamente la buena armonía que debe remar entre todos los funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública, haciendo que las leyes guarden silencio al estrépito de las anuas.

Y cuán fácil y cuán peligrosa sea la tentación de abusar del poder militar, aun cuando esté moralizado, aun cuando esté movido por su verdadero espíritu de honor, de subordinación y de obediencia, hay necesidad de comprobarlo con todas las desdichas de nuestro país, cuando las naciones más adelantadas en la civilización lo han juzgado casi incompatible con los elementos de la pacífica y verdadera libertad. El que suscribe ha creído siempre, como cree ahora, que el poder militar debe ser enteramente pasivo, y así propuso desde hace muchos meses en el seno de la comisión un artículo, que fue desechado por la mayoría, en los siguientes términos: *El poder militar en todo caso estará sometido a la autoridad civil*.

Cree también que ese poder no debe obrar, saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza y que, por lo mismo, sería inútil dictar un precepto constitucional sin más objeto que variar los nombres, dejando las cosas en el mismo estado peligroso que han tenido y tienen sobre esta materia.

Si han causado tantos males a la República esas comandancias generales que se tuvieron inherentes y necesarias a los estados en términos de que en ningún estado ha dejado de existir una de ellas con todas sus comandancias secundarias y accesorias, fue porque desgraciadamente reinó la preocupación de que el poder era la autoridad, de que la fuerza era la ley, de que los hechos constituían el derecho. No se comprendía cómo podría conservarse la paz sin la intervención de las armas, independientes de la autoridad, cómo se podría cuidar de la seguridad personal y pública sin el amparo de los ejércitos permanentes, ni cómo se perseguirían los malhechores y se guardarían las cárceles sin esas guardias y esas escoltas perpetuamente residentes en las poblaciones o recorriendo los caminos, todas obrando por sus propias inspiraciones, desviándose de su objeto, desconociendo que la autoridad estaba en otra parte.

La fuerza solamente se puede llamar derecho cuando sirve para hacer prevalecer la voluntad de todos, manifestada por los órganos legales. La fuerza, como el derecho reside esencialmente en el pueblo. Toda fuerza individual o parcial es culpable cuando no es el instrumento de la voluntad general, cuando no compone una parte integrante de la fuerza social. Cuidar de la paz y de la seguridad pública, administrar la justicia y la hacienda, reprimir los crímenes y delitos, en fin, gobernar la sociedad, son atribuciones de la autoridad que obra a nombre de la ley; la ley es la expresión de la voluntad popular y los funcionarios militares nada tienen que hacer, por sí y ante sí, si no es requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley.

¿Y puede darse cosa más absurda en un sistema de gobierno pacífico y legal, que esa reunión contradictoria del poder civil y militar en una misma persona, erección monstruosa de la política mezquina del autor de todos nuestros males, del inolvidable dictador que quiso militarizar no solamente los gobiernos de los estados, sino los prefectos, los alcaldes y hasta los alcaides? ¿Puede haber cosa más repugnante a la buena administración que tal incoherente mezcla de dos poderes heterogéneos, que se excluyen, que se repugnan, se chocan y contradicen? El gobierno pacífico y legal es uno; el gobierno guerrero y el mando económico de la fuerza es otro. El primero obra invocando la ley, el segundo debe obrar sugerido por la autoridad.

Y, por otra parte, será imposible, de todo punto imposible, que la autoridad política se moralice y recobre sus legítimos derechos, si ha de estar teniendo frecuentes ocasiones de entrar en comercio de condescendencias, debilidades y funestas consideraciones con el poder militar. Y será también imposible, de todo punto imposible, que el ejército se moralice, si ha de residir en las poblaciones, viviendo en el ocio, distrayéndose de sus ejercicios, de sus academias, de los deberes de su profesión. Mucho tiene que aprender y que saber el buen soldado; mucho tiene que acostumbrarse a la vida del campamento, de la privación y de la fatiga, si quiere ser útil a la nación que le paga; mucho tiene que consumir en la instrucción, limpieza y cuidado de sus armas, evoluciones y ejercicio, estudio de las leyes de la guerra y otros infinitos detalles de su economía y peculiar gobierno, para que pueda desperdiciar sus días en esa vida que hasta hoy han tenido nuestros veteranos. En esta parte es digna de todo elogio, y principalmente de imitación, la rigurosa observancia en que se halla el ejército permanente de la nación vecina. Nunca vive en contacto directo con los pueblos; jamás se ven esas rivalidades, esos celos de militar a paisano que son tan frecuentes entre nosotros. El soldado vive en campos, cuarteles, colonias o recintos militares, separados de la gente civil, y vive con su familia y se ocupa todo el día en los pormenores de su profesión, sé instruye en su oficio y no toma parte en lo que no le toca, si no es cuando se le manda. Difícil será que nuestro ejército llegue a este punto. Comprendo las gravísimas dificultades con que tendremos que luchar; pero me parece que, siendo esta reforma de tanta importancia, intentarla es bastante.

Y conocida notoriamente esta importancia, no me es posible convenir con la mayoría de la comisión en que no sea punto constitucional. De buena voluntad prescindiría el que suscribe de muchos otros de los que se han aprobado como tales, con tal de que acordase éste que ha tenido tanta trascendencia en los males de que ha sido víctima la República.

De acuerdo, pues, con la mayoría de la comisión en la primera parte del artículo que establece que las autoridades militares no pueden ejercer otras atribuciones que las estrictamente relativas a la disciplina, propongo como segunda parte del artículo lo siguiente:

Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones estableciese para la estación de las tropas permanentes.”²⁹

61. En todo caso, en lo que concierne a la Guardia Nacional, la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete quedó finalmente redactada en los siguientes términos:

“**Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

IV. Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

[...]

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

II. Alistarse en la guardia nacional.

[...]

Artículo 72. El congreso tiene facultad:

[...]

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional; reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

²⁹ Este voto particular, sometido a votación, obtiene una mayoría de 74 votos contra 5, lo que da lugar al artículo constitucional 122 en 1857 y al actual 129 constitucional. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856 y 1857]*, páginas 1214 a 1217.

[...]

Artículo 74. Las atribuciones de la diputación permanente son las siguientes:

[...]

I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fracción 20.

[...]

Artículo 85. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del art. 72.

[...]"

62. Así, en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete se adoptan las constantes ya mencionadas. Por un lado, la institución es constitucionalizada con una **naturaleza civil**: la Guardia Nacional está conformada por ciudadanos (artículo 72, fracción XIX), para quienes resulta una obligación alistarse (artículo 36, fracción II) y una prerrogativa tomar ahí las armas para la defensa de la República o de sus instituciones (artículo 35, fracción IV).
63. Aunado a lo anterior, la Guardia Nacional es concebida con un **tinte democrático**, no sólo por su integración, sino que por su organización interna: el nombramiento de jefes y oficiales corresponde a los ciudadanos que la conforman (artículo 72, fracción XIX).
64. Por otro lado, el **carácter federalista** con el que había venido desarrollándose la Guardia Nacional es respetado: si bien es facultad del Presidente disponer de ella para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (artículo 85, fracción VI), lo hace con el consentimiento del Congreso, o en su caso, la Diputación permanente (artículo 74, fracción I), quienes disponen, también, la fuerza necesaria para la encomienda en cuestión (artículo 72, fracción XX). En todo caso, es a los Estados a quienes corresponde instruir a la Guardia Nacional, tomando como base los reglamentos emitidos por el Congreso (artículo 72, fracción XIX).
65. Estas características la configuran como una **institución diferenciada del ejército y armada nacional**, quien, respecto de los mismos puntos, encuentra, claro está, regulación propia a su naturaleza castrense.
66. Sólo a título enunciativo, cabe resaltar las siguientes diferencias: en lo que concierne a la integración del Ejército y de la Armada Nacional, no existe, en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, una obligación para el ciudadano de alistarse;³⁰ el nombramiento de coroneles, oficiales superiores y oficiales, le corresponde al Presidente, con aprobación del Congreso en los primeros dos casos.³¹ El régimen disciplinario que guía su función no forma parte de la facultad reglamentaria del Congreso, quién sólo interviene en su organización y servicio, así como en su levantamiento y sustento.³² Además, para la esfera militar, se prevé la subsistencia del fuero de guerra,³³ y finalmente, como ya se ha hecho

³⁰ Existe la prerrogativa de tomar las armas en el Ejército (o en la Guardia Nacional) para defender la República o sus instituciones (artículo 35, fracción IV).

³¹ **Artículo 72.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles, y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.

[...]

Artículo 85. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

V. Nombrar con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes. [...]

³² **Artículo 72.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

[...]

³³ **Artículo 13.** En la república mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.

menCIÓN, sus funciones quedan acotadas en tiempos de paz y, en los mismos, prohibidas las comandancias militares fijas y permanentes dentro de las poblaciones.³⁴

67. Posteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos de mil novecientos diecisiete retomó el mismo articulado respecto de la Guardia Nacional que el adoptado en su predecesora.
68. Ante este panorama, resulta claro que siguieron presentes las constantes identificadas en párrafos previos por lo que hace al diseño constitucional de la Guardia Nacional.³⁵
69. Aunque la simple reiteración del texto constitucional previo pareciera sofocar cualquier novedad digna de comentario, vale destacar que el órgano constituyente de mil novecientos diecisiete **sí siguió afianzando el tratamiento diferenciado entre la Guardia Nacional y el Ejército**, pues, para este último, la nueva Constitución previó un régimen de incompatibilidades entre el servicio activo militar y el acceso a cargos públicos.³⁶ En contraste, queda expuesto que para el órgano constituyente no existía incompatibilidad entre el desempeño activo dentro de la Guardia Nacional y el acceso a cargos públicos, pues esta institución goza finalmente, de un carácter civil.
70. A continuación, se transcribe el articulado respecto de la Guardia Nacional, en lo relevante y tal como fue emitido en mil novecientos diecisiete.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

[...]

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

[...]

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

³⁴ **Artículo 26.** En tiempo de paz ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje, ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra solo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley.

Artículo 122. En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones, que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

³⁵ De hecho, se extrae de los Debates que, durante la discusión de la facultad del Congreso para dar reglamentos a la Guardia Nacional, llegó a expresarse la voluntad de eliminarla. Lo anterior, para hacer más congruente, por un lado, la naturaleza federal de estas milicias, por otro lado, su espíritu democrático y finalmente, en estrecha relación con los anteriores, las razones que la diferencian del Ejército central. Esta propuesta no fue aprobada pues se estimó conveniente que la Guardia Nacional mantuviera una reglamentación básica común, pero sirve traerla a cuenta, con énfasis añadido, a título orientador del sentir constituyente: "Vamos a darle la creación real, la vamos a tener como guardia ciudadana, que tiene que cuidar el honor, los intereses o integridad del territorio de los Estados: no la confundamos con los ejércitos. Lo relativo al Ejército Nacional tendremos ocasión de estudiarlo cuando se presente aquí la iniciativa de que debe reducirse a un número sumamente corto, [...]. En cambio, debemos procurar que se establezca, que se propague y que se extienda hasta donde sea posible, la idea de la Guardia Nacional, para que los Estados podamos tener una fuerza que, en un momento dado, pueda dar su contingente en toda la República. Estas guardias nacionales, una vez establecidas en los Estados, deberán sujetarse al Reglamento que el mismo Estado determine, porque cada gobernador y cada Entidad conocen su fuerza, sus elementos y sus economías. [...] Hay que distinguir entre la Guardia Nacional, que es una institución netamente democrática, que se forma de hombres libres, y los soldados del Ejército, que no son más que verdaderas máquinas o autómatas que sirven a determinado principio disciplinario y que sólo requieren la fuerza o la agilidad, pero nunca iniciativa. Si pues, al Congreso le vamos a dejar la organización y reglamentación del Ejército Nacional, que es enteramente distinto, en su esencia, a la Guardia Nacional, no le dejemos el poder de reglamentar la Guardia Nacional: primero, porque sería centralizar demasiado esta idea, que es netamente democrática y que debe de centralizarse administrativamente. [...]" *Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, Tomo II, páginas 734 y 735.

³⁶ **Artículo 55.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

[...]

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

[...]

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

[...]

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección.

[...]

[...]

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

[...]

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

[...]

Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV.

[...]

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

[...]

71. Como se refirió previamente, esta revisión constitucional da cuenta de la intención de órganos constituyentes, reformadores y legislativos de mantener a lo largo del tiempo, en el orden jurídico mexicano, una institución civil que actúa para *la defensa del orden interior y la tranquilidad* de la ciudadanía, pero de manera diferenciada del Ejército, dándole incluso prevalencia a la primera por ser un deber de los ciudadanos su alistamiento en ella. Además, sirve para contextualizar la existencia de *remanentes* de la Guardia Nacional, concebida como hasta aquí ha quedado expuesto, en ordenamientos como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su versión original de veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y seis.
72. En lo que concierne a la Guardia Nacional, la Constitución Federal se mantendrá intocada hasta la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve que da origen a la Guardia Nacional, concebida esta vez y como será expuesto más adelante, como un cuerpo policiaco uniforme y central, del que dispone el Gobierno Federal. Sin embargo, no sería propio entrar al análisis de esta nueva institución policiaca sin atender al contexto constitucional preciso en el que se enmarca.
73. Particularmente, sería inadecuado desatender, por un lado, a la evolución de la seguridad pública y su organización, a partir de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cuatro y de dos mil ocho al artículo 21. Por otro lado, este Alto Tribunal no podría integrar un marco normativo completo para el estudio del Decreto impugnado sin dar cuenta del nuevo paradigma de derechos humanos y su impacto en la actuación de las autoridades llamadas a garantizar la seguridad de la población.

B. El marco normativo en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional de 2019

74. El panorama constitucional en el que se insertará el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional está marcado, en materia de seguridad pública, por dos aspectos principalmente. Por un lado, una serie de reformas constitucionalizan los principios que rigen el actuar de las instituciones policiales y el carácter que éstas habrán de revestir.
75. Por otro lado, la reforma de dos mil once en materia de derechos humanos, y su recepción por parte de esta Suprema Corte, modelan un nuevo paradigma e incorporan al parámetro de regularidad una línea de precedentes de la Corte Interamericana que lleva por eje la diferencia entre la instrucción que reciben policías y militares, y la idoneidad de los primeros para afrontar desórdenes de seguridad pública.

El carácter civil, profesional y disciplinado de las instituciones policiacas en el artículo 21 constitucional

76. La reforma publicada en el DOF el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro introduce en la Constitución Federal la concepción de la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el entonces Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Además, fija que la actuación de las instituciones policiales debe regirse por la legalidad, la eficiencia, el profesionalismo y la honradez. Es esta reforma al artículo 21 constitucional que estipula que, en la materia, rige la coordinación entre los distintos órdenes a través de un sistema nacional de seguridad pública.³⁷
77. Posteriormente, el dieciocho de junio de dos mil ocho se reforma la Constitución Federal para introducir un nuevo sistema penal acusatorio. A su vez, y dentro del paquete de reformas referido, se modifica el artículo 21 de manera trascendental. En lo concerniente al desarrollo de la seguridad pública, por un lado, se añade el respeto a los derechos humanos como uno de los principios que rigen el actuar de las instituciones de seguridad pública. Por otro lado, se especifica el carácter que habrán de tener éstas: civil, disciplinado y profesional. Finalmente, se constitucionalizan las bases mínimas a las que estará sujeto el sistema nacional en la materia. En lo relevante, el artículo 21 se mantendría intocado hasta la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, que será retomada más adelante.³⁸

La reforma de 2011 y el carácter vinculante de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

78. Antes de entrar al recuento de criterios que sirven de base para el entendimiento del panorama constitucional en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, es necesario tener en mente la reforma de dos mil once y el consecuente carácter vinculante de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
79. El diez de junio de dos mil once se publicó en el DOF un Decreto por el que se reforman diversos artículos, entre los que destaca el primero constitucional. Se estableció que las personas gozarían de los derechos humanos reconocidos en la norma fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte. Además, se adicionaron los párrafos segundo y tercero al precepto para introducir el deber de interpretación *pro persona*, así como las obligaciones específicas que componen los imperativos de respeto y garantía de los derechos humanos y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que los rigen.
80. Muy rápido la reforma fue acogida por este Tribunal Pleno. El expediente Varios 912/2010 reconoció la posibilidad de que las autoridades del país realicen un control de constitucionalidad difuso,³⁹ tomando como parámetro de regularidad no sólo los derechos humanos contenidos en la Constitución, sino que también los de fuente convencional.

³⁷ **Artículo 21.** [...]

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

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

(énfasis añadido sobre los párrafos adicionados)

³⁸ **Artículo 21.** [...]

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

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

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

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

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

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

(énfasis añadido sobre las porciones reformadas o adicionadas)

³⁹ Resuelto por el Tribunal Pleno el 14 de julio de 2011.

81. Posteriormente, en la Contradicción de Tesis 293/2011 se concluyó,⁴⁰ por un lado, que el artículo primero reconocía, después de la reforma, derechos humanos de fuente constitucional y de fuente convencional, por lo que el conjunto de normas con rango de supremacía constitucional se había visto ampliado por los derechos humanos de fuente convencional.⁴¹
82. Por otro lado, en esa contradicción se alcanzó un consenso respecto de la vinculatoriedad de los precedentes interamericanos. Se afirmó que esa jurisprudencia debía entenderse como una extensión de la Convención Americana y, dado que los derechos de esa fuente forman parte del parámetro de regularidad, los criterios interpretativos interamericanos también se vuelven vinculantes.⁴²
83. En este contexto, vale retomar una serie de precedentes interamericanos en donde esa Corte ha destacado, primero, la necesidad de preservar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción de un Estado, aun si éste se ve en la necesidad de desplegar fuerzas de seguridad en casos concretos:

199. La Corte recuerda que la amenaza “delincuencial”, “subversiva” o “terrorista” invocada por el Estado como justificación de determinadas acciones desarrolladas puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos. Sin embargo, la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción. Las condiciones del país, sin importar qué tan difíciles sean, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ese tratado, que subsisten particularmente en casos como el presente. Es necesario insistir que, sin importar las condiciones de cada Estado, existe una prohibición absoluta de la tortura, de las desapariciones forzadas de personas y de las ejecuciones sumarias y extrajudiciales, prohibición que constituye una norma inderogable de Derecho Internacional.⁴³

84. Además, la Corte ha enfatizado en la diferencia existente entre el entrenamiento policial y el militar, llamando por esta razón a acotar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de criminalidad común o violencia interna:

88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.⁴⁴

85. Esta distinción entre el entrenamiento que reciben cuerpos policiales civiles y militares, como la razón para preferir a estos últimos en labores de seguridad pública, ha sido reiterada por la Corte incluso refiriendo a estados de emergencia o a situaciones de alteración del orden público:

51. Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el

⁴⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno el 3 de septiembre de 2013.

⁴¹ Como resultado de las decisiones adoptadas por el Tribunal Pleno, se aprobó el criterio obligatorio contenido en la tesis de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. Tesis P./J. 20/2014. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 5, tomo I, abril de 2014, página 202.

⁴² Igualmente, se aprobó el criterio contenido en la tesis de rubro: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”. Tesis P./J. 21/2014. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 5, tomo I, abril de 2014, página 204.

⁴³ *Caso Anzualdo Castro vs Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de septiembre de 2009, serie C No. 202.

⁴⁴ *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de noviembre de 2010, serie C No. 220.

control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales".⁴⁵ El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas.⁴⁶

86. En este sentido, la Corte Interamericana ha reiterado que el mantenimiento del orden público interno debe quedar primariamente reservado, y por regla general, a cuerpos policiales civiles:

21. [L]a Corte recuerda que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana debe estar primariamente reservada a los cuerpos policiales civiles. No obstante, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad debe ser extraordinaria o excepcional, pues su presencia e intervención en actividades de seguridad pública, puede implicar un riesgo para los derechos humanos. En ese sentido, el Tribunal recuerda que es deber del Estado vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten los derechos humanos de quienes se encuentren sujetos a su jurisdicción, y de conformidad con los estándares establecidos por esta Corte. Esto implica el uso restrictivo de armas letales, así como el uso proporcional de la fuerza en aquellos casos donde sea necesario.⁴⁷

87. Todos estos criterios fueron reiterados en el Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México:

178. En atención a lo anterior, el Tribunal estima que, por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos. Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones.

179. En concreto, este Tribunal se ha referido en distintas ocasiones a la participación de fuerzas armadas en la alteración del orden público. En este sentido, el Tribunal recuerda que en el Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela estableció que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.

180. En el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles; asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que "las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil". Lo anterior fue reiterado también en el caso Osorio Rivera Vs. Perú, en el supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles.

⁴⁵ Cfr., Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, cinco de julio de dos mil seis, serie C No. 150, párrafo 78.

⁴⁶ Caso Zambrano Vélez y otros vs Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 4 de julio de 2007, serie C No. 167, párrafo 51.

⁴⁷ Caso Trueba Arciniega y otros vs México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, serie C No. 369, párrafo 21.

181. Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar en que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.

182. En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. [...] ⁴⁸

88. En estas condiciones, es posible concluir que, tanto en el ámbito interno -a través de las reformas que modelan al artículo 21 constitucional- como en sede interamericana, se configura un panorama constitucional en el que se asignan a entidades policiales civiles las labores de seguridad pública y se les distingue, de las militares, por su formación y entrenamiento.
89. Como es claro de las transcripciones realizadas, los pronunciamientos de la Corte Interamericana sobre la idoneidad, en términos generales, de cuerpos civiles para ejercer labores de seguridad pública suelen ir acompañados por la excepción: la intervención extraordinaria de Fuerzas Armadas en estas tareas. Sin embargo, dado que la pregunta jurídica planteada a este Tribunal Pleno recae en el análisis de modificaciones legales a la Guardia Nacional, concebida constitucionalmente como un cuerpo policiaco civil, no se pondrá énfasis, en este apartado, en el papel que las Fuerzas Armadas pueden, bajo escenarios excepcionales, desarrollar en labores de seguridad pública. Esta distinción cobra relevancia a la luz del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, que será abordado a continuación.

C. El Decreto por el que se crea la Guardia Nacional

90. El veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el DOF la reforma que instaura a la Guardia Nacional como la institución policial de carácter civil con la que cuenta la Federación. Textualmente, y con énfasis añadido, el artículo 21 constitucional establece desde entonces:

Artículo 21. [...]

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

[...]

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo,⁴⁹ la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

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.

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

⁴⁸ *Caso Alvarado Espinoza y otros vs México* (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, serie C No. 370.

⁴⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

[novenos párrafo:]

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

91. El proceso legislativo dio cuenta de una calidad deliberativa excepcional. Ésta queda cristalizada en los consensos alcanzados para modificar, en diversas ocasiones, el texto contenido en la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y el finalmente aprobado, así como en los nutridos ejercicios de Parlamento Abierto realizados por ambas Cámaras. Se expone, de manera sintética, este proceso de reforma, pues el mismo es ilustrativo de las intenciones y los consensos predominantes dentro del órgano reformador.

Análisis del proceso de reforma constitucional

1. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

92. En la exposición de motivos de la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se hablaba de resolver “los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses.”
93. Además, **se advertía la existencia de razones, tanto de índole histórica como internacional, para adscribir a la nueva corporación al ámbito castrense**, entre las que destacaban que los institutos militares son los únicos que cuentan con el personal y las instalaciones requeridas. Además, se añadía, “si bien, la Guardia Nacional nace como una institución adscrita al mando castrense, es importante destacar que los planes, programas y acciones que darán sustento al despliegue de sus tareas correrán a cargo de la autoridad civil”.

2. Dictamen en Cámara de Diputados y discusión

94. Entre el once y el trece de diciembre de dos mil dieciocho, se realizaron audiencias públicas dentro de la Comisión de Puntos Constitucionales, además de un foro realizado por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. En el Dictamen realizado por esta Comisión, entre otros cambios, se propuso especificar que “todo lo que respecta a la planeación, programación, pero, sobre todo, la ejecución de sus funciones estará a cargo de la dependencia del ramo de seguridad. Mientras que se recoge lo más valioso de las fuerzas armadas, estableciendo que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, profesionalización y capacitación estarán a cargo de la dependencia de seguridad nacional”.⁵⁰
95. Además, se propuso, dentro del capítulo transitorio, agregar un quinto artículo para disponer: “En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de 5 años, como excepción a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo décimo segundo, y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad. [...]”.⁵¹
96. Sin embargo, “derivado del proceso de audiencias públicas [con representantes federales, estatales, municipales, académicos, representantes de la sociedad civil, organismos internacionales] donde la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores trabajaron en conferencia, entre el ocho y el doce de enero de dos mil diecinueve, resultaron diversos cambios al contenido de su texto original”.⁵² Las **modificaciones** sustantivas fueron resumidas en los siguientes puntos:
- a) La dirección de la Guardia Nacional debe recaer en una autoridad de carácter civil.
 - b) Deben quedar intocadas las competencias propias de los ámbitos federal, estatal y municipal en materia de seguridad pública.
 - e) Deben fortalecerse los mecanismos de colaboración entre los tres niveles de gobierno.
 - d) Debe establecerse una ruta de fortalecimiento de los cuerpos policiacos.

⁵⁰ Cámara de Diputados. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, dieciséis de enero de dos mil diecinueve, páginas 9 y 37.

⁵¹ Cámara de Diputados. Ídem, página 43.

⁵² Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, página 9 y 15.

e) Debe garantizarse que la Guardia Nacional tenga formación y capacitación específica para la función policial, incluido el uso proporcional de la fuerza, el respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género.

f) Deben contemplarse mecanismos de control político y jurisdiccional de las actividades de la Guardia Nacional, así como de evaluación de su desempeño.⁵³

97. Este dictamen fue sometido a discusión de la Cámara de origen el dieciséis de enero de dos mil diecinueve. Ahí, la diputada Miroslava Carrillo Martínez, encargada de presentarlo, citó los cambios arriba referidos.⁵⁴ Además, respecto de la Guardia Nacional y del estatus de sus integrantes, detalló:

Se trata de un modelo de seguridad pública que permite la convivencia y el desarrollo integral de la sociedad con un gobierno democrático. Un modelo construido con las diferentes voces que demandan que el mando sea civil desde el principio y que sea apoyado por las Secretarías de la Defensa Nacional y la Armada.

Dicho modelo tendrá como fundamentos constitucionales: en el artículo 13 se deja claro que las autoridades civiles tendrán la competencia para conocer en todos los casos los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones, y que las autoridades militares únicamente podrán conocer los casos de faltas y delitos cometidos contra la disciplina militar.

[...]

Dentro de los párrafos que se adicionan también al 21, destaca el décimo noveno en el cual se reformula la naturaleza, atribuciones y Estatuto constitucional de la Guardia Nacional. Se dispone que la Guardia Nacional será una institución policial de carácter y dirección civil. Asimismo, se le señala sus atribuciones en materia de seguridad pública.

El carácter civil de la Guardia Nacional viene determinado por su dependencia de la Secretaría del Ramo de la Seguridad y Protección Ciudadana, así como por la Dirección Civil, ya sea que sea ocupada directamente por el propio secretario del ramo o indirectamente por un director de la corporación.⁵⁵

98. Ante su presentación, diversos integrantes de la Cámara expresaron su desacuerdo ante el nuevo dictamen pues éste no respondía a las demandas sociales ventiladas durante las audiencias y tampoco había sido dado a conocer en tiempo y forma. Sin embargo, las diversas mociones fueron desechadas y finalmente, el dictamen fue aprobado por trescientos cuarenta y ocho (348) votos a favor, ochenta (80) en contra y diez (10) abstenciones.
99. En ese sentido, el dieciséis de enero de dos mil diecinueve fue turnada al Senado para su respectivo estudio, discusión y aprobación, la Minuta enviada por la Cámara de Diputados con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional ("**Minuta enviada por la Cámara de Diputados**", en adelante) de dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

3. Dictamen en Cámara de Senadores y discusión

100. Una vez turnada al Senado, la Comisión de Puntos Constitucionales también llevó a cabo audiencias públicas divididas en mesas temáticas y recibió comparecencia de las personas titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional, la de Marina y la del ramo de seguridad.⁵⁶ Además, entre el once y el quince de febrero, convocó a un ejercicio de Parlamento Abierto. Las mesas temáticas versaron sobre la constitucionalidad y la convencionalidad de la minuta,⁵⁷ los derechos humanos involucrados,⁵⁸ el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁵⁹ el federalismo y la seguridad pública,⁶⁰ y la profesionalización, capacitación y uso de la fuerza en temas de seguridad.⁶¹

⁵³ Senado de la República. Ídem, página 15.

⁵⁴ Discusión en Cámara de Diputados, versión estenográfica, dieciséis de enero de dos mil diecinueve, página 2.

⁵⁵ Discusión en Cámara de Diputados, versión estenográfica, dieciséis de enero de dos mil diecinueve, página 5.

⁵⁶ Senado de la República. Ídem, páginas 34 a 85.

⁵⁷ Senado de la República. Ídem, páginas 93 a 106.

⁵⁸ Senado de la República. Ídem, páginas 107 a 119.

⁵⁹ Senado de la República. Ídem, páginas 119 a 140.

⁶⁰ Senado de la República. Ídem, páginas 141 a 183.

⁶¹ Senado de la República. Ídem, páginas 184 a 202.

101. Específicamente, se abordó lo problemático que resultaba un mando constituido por una junta de Jefes de Estado Mayor, en su mayoría del ámbito castrense, su operación militar, la dualidad en el fuero para los elementos de la Guardia Nacional y las limitaciones del régimen transitorio.
102. Ejemplo de lo anterior es que, en nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se presentaron las siguientes propuestas:
- Eliminar los componentes castrenses del diseño de la Guardia Nacional.
 - Sujetar la institución a estrictos controles democráticos del orden civil.
 - Incluir un régimen transitorio que responda a estándares internacionales y tenga vigencia limitada.
 - Generar un programa real de fortalecimiento de instituciones de seguridad
 - Cerrar la puerta a la presencia de civiles en instalaciones militares.
 - No ensanchar los alcances de la jurisdicción militar.
- A pregunta expresa señaló que, si se eliminaran todos los componentes castrenses de la Minuta, entonces podría cumplir con los requisitos de que sea un cuerpo civil; aunque señaló que prevalecería el reto de convertir a militares en policías con capacidades de investigación [...]⁶²
103. Este ejercicio de Parlamento Abierto dio lugar a que se realizaran **importantes modificaciones a la Minuta analizada**.
104. Así, en un primer momento, el dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda aprobaron un Dictamen, en el que se modelaron algunos cambios y se expusieron como puntos medulares:
- Se propone la creación de la Guardia Nacional, los integrantes de estas comisiones dictaminadoras consideramos necesario fortalecer que esta sea de carácter civil;⁶³
 - La Guardia Nacional, estará formada y capacitada para la seguridad pública, al principio, su base será con miembros de la policía militar con capacitación policial, no será el mismo soldado que está adiestrado para la defensa exterior y la defensa nacional. Los elementos de la Guardia Nacional que emanen de las policías militar y naval, estarán adiestrados para la seguridad pública;⁶⁴
 - En caso de que alguno de los elementos de la Guardia Nacional cometa algún delito, serán conocidos por la autoridad civil correspondiente;⁶⁵
 - De esa manera será el instrumento que permitirá nutrir a las fuerzas de seguridad pública, primero, de personal adaptado a la función policial y seguridad, de personal civil formado e instruido con valores y disciplina, con los conocimientos orientados a la seguridad y protección de los ciudadanos. Por otro lado el reclutamiento del personal civil para la integración final de la Guardia Nacional, representará una opción segura de empleo, en la que obtendrán diversos beneficios y prestaciones que contribuirán a dar certidumbre a su proyecto de vida personal y familiar;⁶⁶
 - La Guardia Nacional se sujetará a un mando civil con facultades y atribuciones claras, además respetando las competencias de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública;⁶⁷
 - La Guardia Nacional no implica de ninguna manera la militarización de la seguridad pública, por el contrario, ésta será formada bajo su carácter civil que garantiza que las operaciones de dicha Guardia estarán encaminadas a garantizar la seguridad de la nación con estricto apego a la Constitución, la ley y los Derechos Humanos.⁶⁸
105. Sin embargo, el veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, los integrantes de la Junta de Coordinación Política y representantes de los Grupos Parlamentarios, acordaron firmar las *Modificaciones al Decreto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas*

⁶² Senado de la República. Ídem, páginas 101 y 102.

⁶³ Senado de la República. Ídem, página 203.

⁶⁴ Senado de la República. Ídem, página 204.

⁶⁵ Senado de la República. Ídem, página 205.

⁶⁶ Senado de la República. Ídem, página 205.

⁶⁷ Senado de la República. Ídem, página 206.

⁶⁸ Senado de la República. Ídem, página 232.

disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional. Este documento es el que delinea, finalmente, el texto aprobado constitucionalmente.⁶⁹

106. Durante su discusión en el Pleno del Senado de la República, y derivado de los trabajos públicos realizados, se puso de relieve, por parte de todos los grupos parlamentarios, el éxito y la importancia de los consensos alcanzados. Se retoman a continuación algunos de los posicionamientos, expresados en lo individual o en representación de Grupos Parlamentarios:

“Debo decir que me siento en un ánimo, en una soberanía donde ganó la civilidad, la civilidad en el amplio sentido de la palabra. [...] **La civilidad también se refleja en la construcción de un cuerpo civil** que responda a las necesidades de las personas que viven y transitan por este país. Y quiero entonces en eso agradecer porque el Parlamento Abierto sirvió [...].”⁷⁰

“Por ello, reconocemos y celebramos la apertura al diálogo y a la construcción de acuerdos de todos los grupos parlamentarios representados en este Senado [...] **Por su carácter civil, es importante destacar que los delitos cometidos por los elementos de la Guardia Nacional, en el ejercicio de sus funciones, serán conocidos por la autoridad civil**, competentes como lo establece el artículo 13 del dictamen”.⁷¹

“[...] En este proceso me parece que hemos dado un paso muy importante, se alcanzaron, pues, esos consensos con los grupos parlamentarios. [...] Estamos en la construcción de una nueva policía nacional. [...] **Se despejó, primero, cualquier duda respecto del fuero militar** porque ya no se tocó el artículo 13 constitucional [...]”.⁷²

“Es por todo lo anterior que el grupo parlamentario del Partido Verde acompaña a una Guardia Nacional que refleje el sentir de nuestra ciudadanía, con las siguientes características: **un mando civil, incluyendo su competencia, que se apegue a la justicia civil**; la temporalidad limitada a no más de cinco años de la colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de Seguridad Pública y la pronta reglamentación del uso legítimo de la fuerza, lo que significa el respeto a los derechos humanos y a los convenios internacionales signados por nuestro país.”⁷³

“Por ello, la iniciativa que hoy se discutirá y aprobará en esta soberanía, **establece una institución policial de carácter civil**, misma que contará con los recursos económicos, humanos y jurídicos para dotar de seguridad a todo el país, **con fuero civil y sin una junta de jefes de Estado Mayor sin duda el fortalecimiento de nuestras instituciones policiales de carácter civil** hará posible que nuestras Fuerzas Armadas regresen a sus cuarteles.”⁷⁴

“[...] De ahí pasamos a la minuta de la Cámara de Diputados, un documento contradictorio, peligroso y que pervertía el texto permanente de nuestra Constitución. Por eso lo que hoy vamos a aprobar en este Senado de la República no es un asunto menor, es una reforma que intenta ser lo más limpia posible, que respeta el orden constitucional mexicano y la naturaleza de nuestras instituciones. Destaco lo siguiente: **primero, establece el mando civil de la Guardia Nacional sin contradicciones y sin ambigüedades, no habrá ni mando mixto ni junta de jefes de Estado, no habrá una desnaturalización de las instituciones de Seguridad Pública.** Segundo, por primera vez en la historia de México, se establece un marco de actuación para las Fuerzas Armadas apegado a parámetros de convencionalidad, de respeto a los derechos humanos y de rendición de cuentas. Tercero, se establece un apartado para el fortalecimiento de las policías estatales y municipales, bajo un esquema de corresponsabilidad y cumplimiento de objetivos, porque estamos convencidos que la única alternativa duradera y de largo plazo para enfrentar la crisis de inseguridad que vive México, pasa evidentemente por fortalecer y consolidar las instituciones de seguridad locales y civiles. [...] **Y sí habrá Guardia Nacional inequívocamente civil, y eso hay que celebrarlo.** [...]”⁷⁵

⁶⁹ Senado de la República. Modificaciones al Decreto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.

⁷⁰ Senado de la República. Versión estenográfica de la discusión. Senador Emilio Álvarez Icaza Longoria, páginas 17 y 18.

⁷¹ Senado de la República. Ídem. Senadora Sasíl De León Villard, páginas 23 y 24.

⁷² Senado de la República. Ídem. Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa, página 26.

⁷³ Senado de la República. Ídem. Senador Raúl Bolaños Cacho Cué, página 29.

⁷⁴ Senado de la República. Ídem. Senadora Nancy de la Sierra Arámburo, página 30.

⁷⁵ Senado de la República. Ídem. Senador José Clemente Castañeda Hoeflich, página 31.

“La razón principal de nuestro respaldo es simple, pero al mismo tiempo fundamental, este dictamen refuerza la naturaleza civil de la guardia nacional y evita la constitucionalización de la seguridad pública militarizada. No estamos aprobando la revisión de otras instituciones policiales, sino la constitución de un cuerpo de seguridad novedoso, respetuoso de los derechos humanos, con perspectiva de género, complementario a las policías locales y sujeto al control y la jurisdicción del ámbito civil.”⁷⁶

“Desde luego que hay que destacar algunas cosas, lo que se dejó de lado. Se privilegió el mando civil, en ninguna parte del dictamen, en la parte que tiene que ver con el texto permanente de la Constitución se hace siquiera mención de lo militar, y eso es un logro de todos al reconocerse esa idea, yo creo que eso es algo que hay que destacar. Además, se hablaba de este mando a través de los Jefes de Estado, ya no existe, el mando es civil, claramente civil para que no le quede duda a nadie en nuestro país.”⁷⁷

“En ese orden de ideas, es la Guardia Nacional una corporación de carácter civil con funciones dirigidas única y exclusivamente a la seguridad pública, para salvaguardar las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como para contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Sus elementos no podrán ser juzgados por tribunales militares, de esta manera se atiende no solo el llamado de la sociedad civil, sino el objetivo principal de lo que representó el Parlamento Abierto.”⁷⁸

107. Tal como se aprecia de las transcripciones realizadas, existió unanimidad en el sentir de todos los grupos parlamentarios, en lo colectivo y en lo individual, respecto de la importancia de los consensos alcanzados.

108. Destaca, sobre todo, la importancia que acordaron a las siguientes modificaciones realizadas a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados.

1) **El carácter civil de la Guardia Nacional.** En general, la Guardia Nacional queda constituida como un cuerpo policiaco de carácter civil, por ello se eliminó cualquier referencia al ámbito castrense. El artículo 21, tal como fue aprobado en la Cámara de Senadores y eventualmente, dispuesto en la Constitución, la concibe como una más de las instituciones policiacas, adscrita a la Secretaría del ramo de la seguridad pública y regida por principios distintos de los del orden castrense.

MINUTA ENVIADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS	MINUTA DEVUELTA POR LA CÁMARA DE SENADORES (coincidente con la reforma constitucional finalmente aprobada)
Artículo. 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. [...] La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.	Artículo. 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. [...] La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. La 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.

⁷⁶ Senado de la República. Ídem. Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, páginas 33 y 34.

⁷⁷ Senado de la República. Ídem. Senador Julén Rementería del Puerto, páginas 36 y 37.

⁷⁸ Senado de la República. Ídem. Senador Ricardo Monreal Ávila, páginas 38 y 39.

La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente. La formación, la capacitación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en la disciplina, el acatamiento de las órdenes superiores, el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones.	<u>[SIN CORRELATIVO]</u> La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.
---	---

2) El **mando civil de la Guardia Nacional**. La Guardia Nacional queda adscrita a la Secretaría del ramo de la seguridad pública. Se descarta la previsión de una Junta de Jefes de Estado Mayor al mando de ésta, integrada por integrantes de las dependencias de los ramos de la Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Asimismo, se elimina la dualidad del mando entre la dependencia de la seguridad pública y la de la Defensa.

MINUTA ENVIADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS	MINUTA DEVUELTA POR LA CÁMARA DE SENADORES
Artículo. 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. [...] [...] La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. [...]	Artículo. 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. [...] 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. [...]

3) La **eliminación del fuero militar para elementos de la Guardia Nacional**. Los elementos que integran la Guardia Nacional están sometidos a la jurisdicción ordinaria. Se descarta la modificación al artículo 13 constitucional, contenida en la Minuta enviada por la Cámara de Diputados, porque la duplicidad de jurisdicciones, militar y civil, dependiendo la naturaleza del delito, no era acorde con la naturaleza completamente civil de la Guardia Nacional.

MINUTA ENVIADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS	MINUTA DEVUELTA POR LA CÁMARA DE SENADORES
Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan.	Artículo. 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. [SIN CORRELATIVO]

109. Habiendo destacado estos cambios, cabe señalar que, con el voto a favor de todos los Senadores presentes, quedaron aprobados en lo general y en lo particular los artículos contenidos en el dictamen con las modificaciones autorizadas o incorporados al mismo y se devolvió con modificaciones a la Cámara de Diputados, quien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72, fracción e), constitucional, aprobó las adiciones y reformas hechas por la Cámara Revisora. De esta forma, una vez concluido el proceso previsto en ese numeral y con la aprobación unánime de las legislaturas, en relación con el diverso 135 constitucional, **se publicó en el DOF el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional**, como lo hemos venido denominando.

110. Aunque por su relación con la pregunta constitucional que nos ocupa como por la relevancia que le dieron los propios parlamentarios fue importante destacar los cambios previos, éstos no representan la totalidad de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional finalmente aprobada, que será estudiada con mayor detalle a continuación.

Contenido del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional

111. Como se hizo mención en el primer apartado de este apartado, la figura de la Guardia Nacional heredada de mil ochocientos cincuenta y siete es una evolución de la milicia local que mantuvo, constitucional y legalmente, un carácter civil, federalista, democrático y diferenciado del de las Fuerzas Armadas a lo largo de ese siglo. Esta figura quedó plasmada en diversos artículos de la Constitución de mil novecientos diecisiete, pero no dio lugar a un verdadero desarrollo normativo y se mantuvo, en general, como letra muerta, en nuestro orden jurídico vigente.

112. A través de las décadas, sin lugar a dudas, la Constitución de mil novecientos diecisiete fue moldeándose a la realidad social del país, experimentando cambios de gran envergadura, entre los que destacamos, por su relación con la presente acción de inconstitucionalidad, las reformas en materia de seguridad pública de mil novecientos noventa y cuatro, de dos mil ocho y, por supuesto, la reforma de derechos humanos de dos mil once que viene aparejada de la incorporación de una línea importante de precedentes interamericanos, cuya incidencia en la actuación de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública es fundamental.

113. En este contexto -y, claro está-, ante una crisis de la seguridad pública que resulta un doloroso hecho notorio para este Tribunal Pleno, el órgano reformador de la Constitución inició un proceso legislativo para crear una *nueva* institución policial de carácter federal. Aunque mantuvo la denominación de *Guardia Nacional* es evidente que, algunos de los aspectos constantes que la definían en el siglo diecinueve, principalmente su carácter federalista, fueron removidos para confeccionar una institución capaz de hacer frente a la realidad identificada por nuestros representantes democráticos. Sin embargo, otros más, como su carácter civil y su concepción diferenciada del ámbito castrense, se mantuvieron en la nueva institución.

114. Explorar estos antecedentes arroja claridad sobre las novedades, pero también sobre las constantes que guardó la nueva institución policiaca, como una entidad bajo un mando civil y diferenciada en su organización, en su integración, en su jurisdicción y en sus principios rectores, del ámbito militar.
115. En todo caso, vale hacer un recuento del contenido de la reforma constitucional multicitada:
- Se eliminó la obligación de los mexicanos de alistarse y servir en la Guardia Nacional conforme a la ley respectiva.⁷⁹
 - Se eliminó el derecho de los ciudadanos a tomar las armas en la Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones.⁸⁰
 - Se eliminó la facultad del Congreso de la Unión para expedir reglamentos que organicen a la Guardia Nacional y se reemplazó por otra, para **expedir la ley que, con respeto a los derechos humanos, organice a la Guardia Nacional y a las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, con apego a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.**⁸¹
 - Se eliminó la facultad del Senado, o de la Comisión Permanente en su caso, para consentir que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas. Ahora esta Cámara se encarga de **analizar y aprobar el Informe anual que el Ejecutivo Federal le presenta sobre las actividades de la Guardia Nacional.**⁸²
 - El Presidente mantiene **la facultad de disponer de la Guardia Nacional**; sin embargo ya no queda, como es claro, supeditado al consentimiento de la Cámara de Senadores.⁸³
 - Se define a la seguridad pública como una función del Estado, cuyas finalidades son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Además, se establece un sistema nacional de información en seguridad pública.⁸⁴

⁷⁹ **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

III. Alistarse y servir en los cuerpos de reserva, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, y

[...].

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

II. Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley;

[...].

⁸⁰ **Artículo. 35.** Son derechos del ciudadano:

[...]

IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

[...].

⁸¹ **Artículo. 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XV. Derogada.

[...]

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

[...].

⁸² **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional;

[...]

⁸³ **Artículo. 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;

[...]

⁸⁴ **Artículo. 21.** [...]

[...]

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

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

a) [...]

b) **El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública.** Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

[...]. [énfasis añadido en las porciones reformadas para fácil identificación]

- **Se adiciona a la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil a cargo de la Federación.** Vale citar nuevamente de manera textual:

Artículo 21. [...]

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

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.

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

- Se constitucionaliza la facultad de la secretaría del ramo de seguridad pública para formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y para comparecer en el Senado, antes de que éste la analice y apruebe.⁸⁵

116. Es importante destacar igualmente, el capítulo transitorio de esta reforma, tal como fue publicado en el DOF el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve:

- En el **primer** transitorio, se ordena la entrada en vigor del Decreto y los plazos para la expedición de la Ley de la Guardia Nacional y de las que reglamentan el uso de la fuerza y el registro de detenciones.
- En el **segundo** transitorio, se faculta al Presidente de la República para determinar en acuerdo de carácter general qué elementos de la Policía Federal, Militar y Naval constituirán a la Guardia Nacional al momento de la entrada en vigor del decreto y se implementa un engranaje transitorio para que la Guardia Nacional asuma las atribuciones y objetivos de la Policía Federal, en tanto se expidiera la Ley de la Guardia Nacional:

La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina

- En el **tercer** transitorio, se prevén garantías a favor de los elementos de las policías Militar y Naval que se transfieran a la Guardia Nacional. Se distingue entre las garantías que se les otorgan **al momento de su asignación** (conservar sus rangos y prestaciones) y después, **una vez reasignados a su cuerpo de origen** (respetar los derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional y reconocer su tiempo de servicio en ésta). Se transcribe su contenido, con énfasis añadido:

Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean **asignados** a la Guardia Nacional, conservarán su **rango y prestaciones**; la ley garantizará que cuando un elemento sea **reasignado a su cuerpo de origen**, ello se realice respetando los **derechos** con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su **antigüedad**. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.

⁸⁵ **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

[...].

XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, **previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo**. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

[...].

- En el **cuarto** transitorio, se establecen mínimos para la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (normar la formación y actuación de las instituciones de policía “**en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21**” y regular el sistema nacional de información), para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza,⁸⁶ para la Ley Nacional del Registro de Detenciones, y para la Ley de la Guardia Nacional. Sobre esta última se transcriben las bases mínimas:
 - II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:
 1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;
 2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;
 3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;
 4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;
 5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;
 6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;
 7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y
 8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.
- En el **quinto** transitorio, se dispone un plazo dentro del cual, el Presidente podría disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública y en tanto la Guardia Nacional se desarrolla e implanta territorialmente.⁸⁷
- En el **sexto** transitorio, se establece, **durante el periodo establecido en el artículo previo**, la **participación** de las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina con la del ramo de seguridad, para el **establecimiento** de la estructura jerárquica y disciplinaria de la Guardia Nacional, así como para la **instrumentación** de las normas de profesionalización, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente. Se transcribe por su relevancia para el análisis posterior:

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.
- En el **séptimo** transitorio, se introduce un mandato para que los Ejecutivos locales presentaran ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública un diagnóstico y programa, con la debida afectación presupuestal, para fortalecer el estado de la fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales; así como una evaluación anual del mismo.

⁸⁶ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Decreto mediante el cual se expidió la Ley Nacional Sobre Uso de la Fuerza, publicada en el DOF de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, resuelta el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno.

⁸⁷ Cfr. Controversia constitucional 90/2020, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del “ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, emitido por el Presidente de la República, publicado en el DOF el once de mayo de dos mil veinte, resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.

117. Como quedó expuesto, el régimen transitorio contiene elementos indispensables para entender la conformación inmediata de la Guardia Nacional, aun si el camino y el destino final se encuentra plasmado con claridad en el artículo 21 constitucional.
118. Así, si bien el artículo 21 constitucional, y tal como se puso de relieve durante el proceso legislativo, se depuró de cualquier indicio castrense al nuevo cuerpo policiaco, el régimen transitorio introduce algunos matices a esta afirmación. Estos matices merecen ser analizados con particular atención y atendiendo, en todo momento, a su carácter transitorio, pues fue éste el gran consenso alcanzado por el órgano reformador.
119. Por un lado, resulta fundamental para la presente acción de inconstitucionalidad diferenciar entre la habilitación que realizó el órgano reformador para que el Presidente de la República dispusiera de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública (artículo transitorio quinto) y de aquella que emitió para que, durante ese mismo periodo, participaran las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad pública para el establecimiento y organización de determinados aspectos de la Guardia Nacional (artículo transitorio sexto).
120. Los alcances del artículo quinto transitorio ya han tenido ocasión de ser analizados por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 90/2020 y radican en la habilitación al Ejecutivo Federal para desplegar, bajo determinados lineamientos, a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. Esta habilitación **permite hacer uso de las Fuerzas Armadas de manera paralela a la Guardia Nacional, pero no involucra una equiparación de ambas**, ni en su estructura orgánica ni en su operación.⁸⁸
121. Por su parte, el artículo sexto transitorio, marca la pauta sobre la posible **participación** que puede darse, **conforme a la ley**, entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina con la Secretaría del ramo de la seguridad pública, a la que constitucionalmente quedó adscrita la Guardia Nacional. Para mayor claridad, esta participación se da en los siguientes términos: **"participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente"**.
122. Por eso, es posible afirmar que los puntos coincidentes entre ambos transitorios son: 1) su carácter temporal; 2) el plazo dentro del cual su permisión está vigente; y como el resto del capitulado transitorio 3) la intención de disponer un régimen que permita transitar hacia la consolidación y la implantación territorial de una Guardia Nacional, tal como quedó concebida en el artículo 21 constitucional y capaz de enfrentar los retos para los cuales fue creada, entre los que destaca, lograr el regreso de las Fuerzas Armadas a los cuarteles.
123. Sin embargo, el contenido de ambos transitorios es muy distinto. El artículo quinto transitorio tiene por objeto, como se ha dicho, habilitar al Presidente de la República a desplegar a las Fuerzas Armadas. Lejos de ahí, el artículo sexto habilita a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la de la Marina a **participar**, conforme a lo disponga la ley y por un tiempo determinado, con la Secretaría del ramo de la seguridad pública, **en el establecimiento o en la implementación** de normas relativas a la formación y al desempeño de la Guardia Nacional, con la posibilidad de que, "en lo conducente", éstas se homologuen a las existentes para las Fuerzas Armadas.
124. Finalmente, respecto del objeto de este artículo sexto transitorio, cabe también recordar que el texto contenido en la Minuta enviada por la Cámara de Diputados proponía una **dualidad** en el control de la Guardia Nacional: mientras que a la Secretaría del ramo de la seguridad pública correspondía la formulación de los planes y programas relativos a la Guardia Nacional, a la dependencia del ramo de la Defensa correspondía, **directamente, disponer** de lo necesario para que la estructura organizativa y funcional de la Guardia Nacional estuviera homologada a la que se aplica en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.⁸⁹ **Esta propuesta fue rechazada.**

⁸⁸ Ibidem, controversia constitucional 90/2020, resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.

⁸⁹ Minuta enviada por la Cámara de Diputados

Artículo 21. [...]

La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.

La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

[....]

125. En su lugar, se introdujo el artículo sexto transitorio que permite, como se expuso, de manera transitoria, que la ley defina las formas en que la dependencia del ramo militar interviene, a título de participación con la de la seguridad pública, a la que queda adscrita la Guardia Nacional, para el establecimiento y la implementación de normas relativas a su estructura organizativa.
126. Por otro lado, respecto de la integración inmediata de la Guardia Nacional, vale destacar que, para instrumentar una reforma de tal envergadura, el órgano reformador decidió involucrar elementos provenientes de las Policías Militar, Naval y Federal, además de los elementos civiles, claro está, que se irían reclutando paulatinamente. Aunque será analizado con mayor detalle en el apartado correspondiente, es importante desde ahora destacar que los artículos segundo y tercero transitorios: a) facultan al Presidente de la República para emitir acuerdos de carácter general para realizar la transferencia; b) ordenan a la Guardia Nacional asumir gradualmente las atribuciones y obligaciones de la Policía Federal, lo cual implica la futura extinción de aquella y la transferencia de sus recursos humanos, materiales y financieros a la nueva institución de seguridad pública; c) prevén, para los policías Militar y Naval, garantías que rigen el momento en el que serán **asignados** a la Guardia Nacional; y d) establecen, para los policías Militar y Naval, garantías para el momento en que sean **reasignados** a sus cuerpos de origen, destacando así su permanencia transitoria en la conformación del nuevo ente, tal como se destacó desde la exposición de motivos.

Desarrollo legal y reglamentario de la Guardia Nacional

127. En cumplimiento al régimen transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, y en particular, de los artículos primero y cuarto, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se publicó la Ley de la Guardia Nacional.
128. Además, en atención a los artículos segundo y tercero del Decreto antes referido, el veintiocho de junio de dos mil diecinueve se publicó en el DOF el *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional*.
129. En este último se dispuso: 1) qué elementos se asignarían a la Guardia Nacional; 2) la transferencia de inventarios de armamento, municiones y equipo de cargo; 3) el régimen al que quedarían sujetos los elementos asignados; y 4) la instrucción de adecuación instrumental y presupuestaria para los titulares de Secretarías relacionadas.
130. Respecto del régimen al que quedarían sujetos los elementos asignados a la Guardia Nacional, el titular del Ejecutivo Federal estableció:

TERCERO. Los elementos que sean asignados a la Guardia Nacional, quedarán sujetos a lo siguiente:

I. Los elementos de la Policía Militar y de la Policía Naval:

- a)** Portar las insignias de la Guardia Nacional equivalentes al grado que ostenten en su institución armada de origen;
- b)** Conservar su grado, rango y todas sus prestaciones;
- c)** Cuando sean reasignados a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad y de los ascensos a que pueda aspirar;
- d)** Los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional, serán tomados en cuenta para efectos de promoción en su institución armada de origen;
- e)** Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen, y
- f)** Estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional, y

II. Los elementos de las policías Militar, Naval y Federal:

- a)** Se someterán a la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional, y
- b)** Utilizar, en los uniformes, las condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos, medallas o gafetes otorgados por instituciones nacionales o extranjeras, incluido el Consejo Federal de Desarrollo Policial.

131. En síntesis, el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional constituye una reforma constitucional altamente *socializada y consensuada* a través de numerosos ejercicios de Parlamento Abierto en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. En él, se buscó crear una nueva institución de seguridad pública, con un mando y una adscripción civil, integrada por elementos civiles.
132. Destaca tanto del proceso legislativo, como del texto constitucional aprobado, la complejidad de la labor dispuesta ante el órgano reformador: crear a la nueva institución de seguridad pública de la Federación, con una confección constitucional, convencional y atenta de las demandas sociales, sin desconocer el escenario de la seguridad pública y su militarización implantada en las últimas décadas. Pero destaca también la claridad de los consensos finalmente aprobados, que impregnan las piedras fundantes de la Guardia Nacional, así como el camino transitorio para llegar hasta su destino final.
133. Este proceso clarifica la intención del texto plasmado constitucionalmente por lo que dice, pero también, por lo que dejó de decir. El órgano reformador ventiló distintas problemáticas y rechazó propuestas que cobran relevancia para el análisis del importante desarrollo legislativo y normativo que esta nueva institución de seguridad pública habrá de originar.
134. Con estas bases, este Tribunal Pleno procede al análisis del Decreto impugnado.

II. Análisis del Decreto impugnado

135. La minoría parlamentaria considera que el Decreto impugnado vulnera los *límites orgánico-institucionales* que la Constitución Federal fijó a la Guardia Nacional, principalmente en el artículo 21 constitucional. Entre ellos, el relativo a la naturaleza civil de ese ente policiaco: el artículo 21 constitucional lo define como un cuerpo civil, de adscripción civil y bajo mando civil. Existe entonces, desde su perspectiva, un mandato constitucional indisponible para el legislador consistente en que ese cuerpo policial debe quedar adscrito a la Secretaría del ramo de seguridad pública (la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). Además, esta adscripción a que se refiere la Constitución Federal excluye la posibilidad de ser fraccionada: el control operativo, funcional, orgánico, administrativo o de cualquier otra índole, debe quedar de manera permanente a disposición de la Secretaría del ramo de la seguridad pública.
136. El Decreto impugnado, para la minoría accionante, concentra la organización, dirección y supervisión de la Guardia Nacional en la Secretaría de la Defensa Nacional. Reconoce que ésta es una dependencia de la Administración Pública Federal, pero destaca que la mayoría de sus funciones son militares. Argumenta que, lo anterior, por un lado, viola el candado altamente consensuado durante el proceso reformador y contenido en el artículo 21 constitucional, relativo a la adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública. Por otro lado, como corolario del argumento previo, el Decreto impugnado supone un desbordamiento de la competencia de Congreso de la Unión, quien excedió su competencia porque modificó la naturaleza civil de la institución policial analizada.
137. En su demanda, la minoría busca demostrar que el Decreto trastoca la garantía de adscripción civil de la Guardia Nacional, entendida en un sentido amplio, con lo que termina por militarizarse una institución que en la Constitución Federal quedó concebida como civil.
138. De la premisa anterior, construye los últimos tres conceptos de invalidez. En síntesis, la minoría postula a lo largo de estos últimos tres conceptos de invalidez que la fuerza armada permanente únicamente puede involucrarse en la seguridad pública bajo regímenes taxativos y normados constitucionalmente. Sin embargo, el Decreto impugnado desconoce y viola, desde su perspectiva, cada uno de esos supuestos.
139. Por un lado, desconoce que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, según el régimen transitorio del Decreto de creación de la Guardia Nacional, era excepcional y temporalmente acotada.
140. Por otro lado, inobserva que, para que la Federación puedan intervenir en labores de seguridad pública local, de acuerdo con el artículo 119 constitucional, debe existir una solicitud formulada por la entidad federativa.
141. Finalmente, la militarización del cuerpo policiaco nacional supone una suspensión de la garantía de seguridad pública civil prevista en el artículo 21 constitucional, y de los derechos que con ella se pretenden salvaguardar; sin embargo, esta suspensión es inconstitucional por no seguir, en todo caso, el proceso de activación previsto en el artículo 29 constitucional.
142. En esencia, el planteamiento de la minoría accionante busca demostrar que el Decreto impugnado vulnera el diseño constitucional que se le asignó a esta institución mediante la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Este Tribunal Pleno considera que **asiste parcialmente razón** a la accionante, como será desarrollado a continuación.

143. Ahora bien, antes de exponer la metodología que seguirá la presente acción de inconstitucionalidad, es pertinente hacer dos acotaciones importantes.
144. La **primera** es que no pasa inadvertido el planteamiento *en clave competencial* que formula la minoría en su segundo concepto de invalidez. Los promoventes señalan que el Congreso de la Unión “excedió su competencia” para confeccionar la Administración Pública Federal.⁹⁰ Sin embargo, de una lectura integral de sus planteamientos, se extrae que la cuestión que efectivamente plantean no versa sobre una cuestión competencial, sino sobre el ejercicio indebido de una atribución.⁹¹ En ese sentido, ellos mismos reconocen que el concepto “funciona como corolario del anterior”⁹² en el que se alega, como se sintetizó previamente, que el Decreto impugnado vulnera los límites orgánico-institucionales que la Constitución Federal fijó para la Guardia Nacional, principalmente en el artículo 21 constitucional y, en específico, el relativo a la naturaleza civil de ese ente policiaco y de su adscripción. Por esta razón, ambos conceptos serán abordados de forma conjunta sin que se tenga como planteado un argumento de índole competencial que requeriría un análisis preferente del Decreto impugnado en su totalidad.
145. La **segunda** acotación está relacionada con la estructura de los argumentos planteados por la accionante. Como quedó sintetizado, la promovente plantea en los dos primeros conceptos que el Decreto, en su totalidad, es inválido pues, en resumidas cuentas, desnaturaliza a la Guardia Nacional, transformándola en una institución del orden castrense, adscrita, en lo sustantivo, a la Secretaría de la Defensa.
146. En los últimos tres conceptos, la accionante también plantea la inconstitucionalidad de todo el Decreto por contravenir los artículos 129, 119 y 29 de la Constitución Federal, principalmente, pero para construir su argumentación parte de la premisa que la Guardia Nacional se ha convertido en un ente militarizado.
147. Por eso, para entrar al análisis de estos últimos argumentos habría que haber concluido previamente que se actualiza la premisa mencionada y que ésta no resulta, por sí sola, contraria a algún otro precepto constitucional, notoriamente al artículo 21 constitucional. Sólo en esas circunstancias, prevalecería la premisa que da lugar a los planteamientos esgrimidos en los conceptos de invalidez tercero, cuarto y quinto.
148. Hechas estas acotaciones que impactan en la aproximación de este Tribunal Pleno a los planteamientos de la accionante, se procede a exponer el contenido del Decreto impugnado.
149. Para mayor claridad y fácil identificación de los cambios analizados, se transcribe el Decreto impugnado dentro de una tabla comparativa en la que, además, se subrayan las porciones modificadas. El subrayado es con fines expositivos y no implica una delimitación de las normas que se tienen por impugnadas.

Texto previo al Decreto impugnado	Texto del Decreto impugnado (D.O.F. 9 de septiembre de 2022)
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	
Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...] IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados; ⁹³ [...]	Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...] IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, <u>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;</u> [...]

⁹⁰ Así es presentado desde el acápite del segundo concepto de invalidez. Véanse páginas 82 a 84 del escrito de demanda.

⁹¹ En el mismo concepto de invalidez relativo a la alegada falta de atribuciones, el accionante señala: “El presente concepto de invalidez acredita que el Decreto de reforma impugnado es resultado de un ejercicio legislativo que excedió su facultad material de producción normativa, al pasar por alto los postes constitucionales de configuración de la Administración Pública Centralizada, [...]” (página 82 del escrito de demanda); igualmente apunta: “Existe un mandato constitucional para que el Congreso de la Unión organice a la Guardia Nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 21 constitucional, debiendo forzosamente adscribirla a la Secretaría del ramo de seguridad pública” (página 83 del escrito de demanda).

⁹² Véase página 82 del escrito de demanda.

⁹³ Este artículo data del texto original de la Ley Orgánica de la APF publicada el 29 de diciembre de 1976, igual que el XVI.

XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; [...] Artículo 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: I. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para 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 y la paz públicos; II. Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley; III. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal; [...]	XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no se incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del <u>Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos</u>, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; [...] Artículo 30 Bis.- A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: I. <u>Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, las políticas, programas y 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 y la paz públicos.</u> <u>Asimismo, proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal;</u> II. <u>Coordinar el gabinete de seguridad del Gobierno Federal y proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley;</u> III. <u>Organizar, dirigir y 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 a las disposiciones jurídicas aplicables;</u> [...]
---	--

[SIN CORRELATIVO] [SIN CORRELATIVO] XXV. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos	<u>XXV. Recibir las solicitudes de indulto y amnistía formuladas en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, con excepción de los delitos del orden militar. Asimismo, promover el reconocimiento de inocencia o anulación de sentencia en los casos previstos en el Título XIII del Código Nacional de Procedimientos Penales;</u> <u>XXVI. Prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los órganos de carácter federal de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y demás instituciones públicas que así lo soliciten. Quedan exceptuadas de la presente disposición las instalaciones consideradas estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.</u> <u>Asimismo, podrá prestar dichos servicios a personas físicas o morales cuando se requiera preservar la seguridad de bienes nacionales, de actividades concesionadas o permitidas por el Estado, u otras que por su condición, relevancia o trascendencia contribuyan al desarrollo nacional, así como a representaciones de gobiernos extranjeros en territorio nacional.</u> <u>Los entes públicos o privados que soliciten los servicios deben cubrir el pago autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por concepto de contraprestación, y</u> XXVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.
Ley de la Guardia Nacional	
Artículo 7. Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá: [...] VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, y VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables. [SIN CORRELATIVO] Artículo 12. La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que comprenderá los siguientes niveles de mando:	<u>Artículo 7. La Guardia Nacional, para materializar sus fines, debe:</u> <u>[...]</u> <u>VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes;</u> <u>VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables, y</u> <u>IX. Auxiliar a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones, cuando así lo disponga la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.</u> Artículo 12. La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura <u>que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:</u>

I. Secretario; II. Comandante; III. Coordinador Territorial; IV. Coordinador Estatal, y V. Coordinador de Unidad. Para la designación de las personas titulares de las coordinaciones previstas en las fracciones III, IV y V del presente artículo se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento. Artículo 13. Corresponden al Secretario las facultades siguientes: I. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional; II. Designar y relevar al personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley; III. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional; IV. Elaborar los programas operativos, políticas, estrategias y acciones de la Guardia Nacional; V. Elaborar los planes y programas para: a) La formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, y b) La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos; VI. Autorizar la distribución territorial de la Guardia Nacional; VII. Autorizar la creación de organismos de la Guardia Nacional; VIII. Proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional; IX. Nombrar a las personas titulares de las coordinaciones territoriales, estatales y de las unidades especiales;	<u>I. Secretaría de la Defensa Nacional;</u> <u>II. Comandancia;</u> <u>III. Coordinación Territorial;</u> <u>IV. Coordinación Estatal, y</u> <u>V. Coordinación de Unidad.</u> Para la designación de las personas titulares de la Comandancia y de las coordinaciones, previstas en las fracciones II, III, IV y V del presente artículo, se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento. <u>Artículo 13.</u> <u>A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes:</u> <u>I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;</u> <u>II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;</u> <u>III. Derogada.</u> <u>IV. Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;</u> <u>V. Derogada.</u> <u>VI. Derogada.</u> <u>VII. Derogada.</u> <u>VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;</u> <u>IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia;</u> <u>[...]</u>
--	--

[SIN CORRELATIVO] Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes: [...] III. Contar con título de licenciatura debidamente registrado; [...] Artículo 15. Corresponderá al Comandante las atribuciones siguientes: [...] II. Coordinar, administrar y capacitar a la Guardia Nacional; [...] IV. Administrar, con el acuerdo del Secretario, los recursos que en su caso se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional; V. Coordinar la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras que establezca la Secretaría; VI. Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos que no estén reservados al Secretario, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Guardia Nacional;	Artículo 13 Bis. <u>A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:</u> <u>I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;</u> <u>II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;</u> <u>III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;</u> <u>IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta Ley;</u> <u>V. Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;</u> <u>VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y</u> <u>VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.</u> Artículo 14. <u>La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:</u> [...] III. <u>Contar con el grado jerárquico de Comisario General y título de licenciatura debidamente registrado;</u> [...] Artículo 15. <u>A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:</u> [...] II. <u>Coordinar, administrar, capacitar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional;</u> [...] IV. <u>Administrar los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional;</u> V. <u>Coordinar la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras que establezca la Secretaría de la Defensa Nacional;</u> VI. <u>Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos que no estén reservados a la persona titular de la Secretaría, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Guardia Nacional;</u>
---	---

VII. Proponer al Secretario los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento; VIII. Proponer al Secretario los nombramientos y remociones de los Coordinadores Territoriales y Estatales; [SIN CORRELATIVO] [...] XII. Informar al Secretario sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional; [...] XV. Coadyuvar con el Secretario en la elaboración del informe anual de actividades de la Guardia Nacional, y [SIN CORRELATIVO] XVI. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones normativas. Artículo 17. En cada Coordinación Territorial habrá un Comisario General, quien ejercerá su autoridad y dispondrá de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Los Coordinadores Territoriales tendrán bajo su autoridad a dos o más Coordinaciones Estatales. [SIN CORRELATIVO] Artículo 18. En cada Coordinación Estatal habrá un Comisario Jefe, quien ejercerá su autoridad en el ámbito territorial de una entidad federativa.	VII. Proponer <u>a la Secretaría de la Defensa Nacional</u> los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento; VIII. Proponer <u>a la persona titular de la Secretaría</u> los nombramientos y remociones de las personas titulares de las <u>Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades Especiales</u>; VIII Bis. <u>Proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, cuya persona titular deberá contar con la jerarquía mínima de Comisario</u>; [...] XII. Informar <u>a las personas titulares de la Secretaría y de la Secretaría de la Defensa Nacional</u> sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional; [...] XV. Coadyuvar con <u>la persona titular de la Secretaría</u> en la elaboración del informe anual de actividades de la Guardia Nacional; XVI. <u>Elaborar los planes y programas para:</u> a) <u>El ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, conforme a la normatividad en materia de desarrollo policial, y</u> b) <u>La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos, y</u> XVII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones normativas. Artículo 17. En cada Coordinación Territorial habrá un Comisario General, quien ejercerá su autoridad y dispondrá de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Los Coordinadores Territoriales tendrán bajo su autoridad a dos o más Coordinaciones Estatales. <u>El Comisario General mantendrá enlace con los Comandantes de Región Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones.</u> Artículo 18. En cada Coordinación Estatal habrá un Comisario Jefe, quien ejercerá su autoridad en el ámbito territorial de una entidad federativa.
---	---

Los Coordinadores Estatales tendrán bajo su autoridad a dos o más Unidades. Las Coordinaciones Estatales dispondrán de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones. [SIN CORRELATIVO] Artículo 19. Las Coordinaciones de Unidad serán de Batallón, Compañía, Sección, Pelotón y Escuadra, conforme a las disposiciones siguientes: I. El Batallón estará a cargo de un Comisario o Inspector General, tendrá bajo su mando a dos o más Compañías, contará con una Jefatura de Coordinación Policial y dispondrá de los organismos necesarios para realizar sus funciones; [SIN CORRELATIVO] [...] Artículo 21. La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con: [...] III. Las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales; [...] VII. Los servicios técnicos y administrativos. Artículo 22. La Guardia Nacional dispondrá de las unidades especializadas que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales adoptarán la organización que requieran sus funciones. Asimismo, contará con la Unidad de Asuntos Internos cuyo titular será nombrado por el Presidente de la República, contará con autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento de la presente Ley.	Los Coordinadores Estatales tendrán bajo su autoridad a dos o más Unidades. Las Coordinaciones Estatales dispondrán de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones. <u>El Comisario Jefe mantendrá enlace con los Comandantes de la Zona Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones.</u> Artículo 19. Las Coordinaciones de Unidad serán de Batallón, Compañía, Sección, Pelotón y Escuadra, conforme a las disposiciones siguientes: I. El Batallón estará a cargo de un Comisario o Inspector General, tendrá bajo su mando a dos o más Compañías, contará con una Jefatura de Coordinación Policial y dispondrá de la estructura necesaria para realizar sus funciones. <u>Asimismo, conforme a las instrucciones que reciba de la persona titular de la Coordinación Estatal de la cual dependa, la persona titular del Batallón mantendrá enlace con su homólogo de las Fuerzas Armadas en su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones;</u> [...] Artículo 21. La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con: [...] III. <u>Las Coordinaciones Territoriales y Estatales;</u> [...] VII. <u>Los servicios de investigación e inteligencia, técnicos y administrativos.</u> Artículo 22. La Guardia Nacional dispondrá de las <u>unidades de servicios</u> que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales adoptarán la organización que requieran sus funciones. Asimismo, contará con la Unidad de Asuntos Internos cuyo titular será nombrado por el Presidente de la República, contará con autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento de la presente Ley.
---	---

Artículo 23. La Jefatura General y las Jefaturas de Coordinación Policial serán los órganos técnico-operativos, colaboradores inmediatos del Comandante, así como de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Batallón, respectivamente, a quienes auxiliarán en la concepción, planeación y conducción de las atribuciones que cada uno de ellos tenga asignadas, para transformar las decisiones en órdenes, directivas e instrucciones y verificar su cumplimiento. El Comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por el Secretario. Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: [...] IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley, y Artículo 26. La Carrera de Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente: [...] V. Los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional; VI. El Reglamento establecerá los criterios para la promoción del personal de la Guardia Nacional, entre los cuales se deberá incluir, la antigüedad en el grado; tiempo de servicios prestados en la misma; resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización; salud y capacidad física; conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones, las aptitudes de mando y liderazgo, así como la evaluación del expediente al que se refiere la fracción IX de este artículo; VII. El Reglamento establecerá el régimen de estímulos para el personal de la Guardia Nacional; VIII. El personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción, con base en las necesidades del servicio; [...]	Artículo 23. La Jefatura General y las Jefaturas de Coordinación Policial serán los órganos técnico-operativos, colaboradores inmediatos del Comandante, así como de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Batallón, respectivamente, a quienes auxiliarán en la concepción, planeación y conducción de las atribuciones que cada uno de ellos tenga asignadas, para transformar las decisiones en órdenes, directivas e instrucciones y verificar su cumplimiento. El Comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por <u>la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.</u> Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: [...] IX. <u>En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales, y</u> [...] Artículo 26. La Carrera de Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente: [...] V. Los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, <u>serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional;</u> VI. <u>Los criterios que establezca el Reglamento</u> para la promoción del personal de la Guardia Nacional deberá incluir, entre otros, la antigüedad en el grado; tiempo de servicios prestados en la misma; resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización; salud y capacidad física; conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones, las aptitudes de mando y liderazgo, así como la evaluación del expediente al que se refiere la fracción IX de este artículo; VII. <u>El régimen de estímulos para el personal de la Guardia Nacional, que establezca el Reglamento;</u> VIII. El personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción, con base en las necesidades del servicio. <u>En relación con los mandos, se garantizará su rotación permanente para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones;</u> [...]
--	---

[SIN CORRELATIVO]

Artículo 32 Bis. Para una adecuada colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Nacional en el desempeño de las funciones de seguridad pública que tiene a su cargo, conforme a lo previsto en los artículos 17, 18 y 19, fracción I, de esta Ley, la equivalencia jerárquica entre el personal de la Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas será la siguiente:

GUARDIA NACIONAL	EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA	ARMADA
I. Comisarios:	I. Generales:	I. Almirantes:
Comisario General	General de División	Almirante
Comisario Jefe	General de Brigada o General de Ala	Vicealmirante
Comisario	General Brigadier o General de Grupo	Contralmirante

II. Inspectores:	II. Jefes:	II. Capitanes:
Inspector General	Coronel	Capitán de Navío
Inspector Jefe	Teniente Coronel	Capitán de Fragata
Inspector	Mayor	Capitán de Corbeta

III. Oficiales:	III. Oficiales:	III. Oficiales:
Primer Subinspector	Capitán primero	Teniente de Navío
Segundo Subinspector	Capitán segundo	Teniente de Fragata
Oficial	Teniente	Teniente de Corbeta
Suboficial	Subteniente	Primer Maestre/Guardia Marina

IV. Escala Básica:	IV. Clases:	IV. Clases:
Agente Mayor	Sargento primero	Segundo Maestre
Agente	Sargento segundo	Tercer Maestre
Subagente	Cabo	Cabo
Guardia	Soldado	Marinero

Artículo 34. La conclusión del servicio del personal de la Guardia Nacional es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera

Artículo 34. La conclusión del servicio del personal de la Guardia Nacional es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de

de los requisitos de permanencia o cuando haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con las disposiciones aplicables; II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o III. Baja, por: a) Renuncia; b) Muerte o incapacidad permanente, o c) Jubilación. [...] Artículo 39. La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de: [...] III. Las instituciones de Educación Militar y Naval; así como de los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación. [...] Artículo 57. El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional. [SIN CORRELATIVO] Artículo 86. La Coordinación Operativa Interinstitucional será de carácter permanente y estará integrada por representantes de las dependencias siguientes: [...] Los representantes de las Secretarías serán designados por el Presidente de la República; en el desempeño de sus funciones serán considerados en igualdad de condiciones.	los requisitos de permanencia o cuando haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con las disposiciones aplicables, <u>o</u> <u>II. Derogada.</u> III. Baja, por: [...] b) Muerte o incapacidad permanente; c) Jubilación, <u>o</u> d) <u>Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario.</u> [...] Artículo 39. La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de: [...] III. Las instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas. [...] Artículo 57. El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional. <u>Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad.</u> Artículo 86. La Coordinación Operativa Interinstitucional será de carácter permanente y estará integrada por representantes de las dependencias siguientes: [...] <u>Las personas representantes de las Secretarías serán designadas por la persona titular de la Presidencia de la República.</u>
---	--

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos	
[SIN CORRELATIVO] Artículo 138. El Activo, del Ejército y Fuerza Aérea, estará constituido por el personal militar que se encuentre: [...] V. Sujeto a Proceso; y VI. Compurgando una Sentencia. Artículo 170. La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos: [...] II. Procede por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional: [...] F. Por adquirir otra nacionalidad, y G. Para los Soldados y Cabos, por la rescisión del contrato de enganche o del de su renovación, otorgándoles la garantía de audiencia por quince días hábiles en los términos del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. <i>Sin correlativo</i> [...]	Artículo 2/o BIS. El personal militar podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública en los términos que señale el marco jurídico aplicable. Artículo 138. El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre: [...] V. Sujeto a Proceso; VI. Compurgando una Sentencia, y <u>VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional.</u> Artículo 170. La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos: [...] II. Procede por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional: [...] F. Por adquirir otra nacionalidad; G. Para los Soldados y Cabos, por la rescisión del contrato de enganche o del de su renovación, otorgándoles la garantía de audiencia por quince días hábiles en los términos del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y <u>H. Para el personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia.</u> [...]
Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos	
Artículo 1. La presente Ley regula los ascensos y las recompensas de los militares pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su aplicación corresponderá al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Secretaría de la Defensa Nacional. [SIN CORRELATIVO]	Artículo 1. La presente Ley regula los ascensos y las recompensas de los militares pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su aplicación corresponderá al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Secretaría de la Defensa Nacional. <u>Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea.</u>

Artículos transitorios del Decreto impugnado

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El personal naval que fue asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019, que solicite formar parte de dicha institución de seguridad pública o que, transcurridos sesenta días naturales de la entrada en vigor del presente Decreto, no solicite su reasignación a la Fuerza Armada de origen se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar, cesando de prestar servicios en la Armada para pasar a prestarlos en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Al personal naval reclutado para conformar la Guardia Nacional se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. La Secretaría de Marina transferirá las plazas correspondientes, en términos de las disposiciones aplicables.

En todo caso, al personal a que se refiere esta disposición le serán respetados su antigüedad, derechos y beneficios adquiridos.

Tercero. En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de Comisario General en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Cuarto. El personal militar que actualmente integra la Guardia Nacional continuará en esa situación bajo el mando de la persona Comandante de dicha institución de seguridad pública.

Quinto. La Secretaría de Marina transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional los recursos financieros y presupuestarios que correspondan en el presente ejercicio fiscal para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales respecto del personal naval que se transfiera a la Guardia Nacional, conforme a lo señalado en los párrafos primero y segundo del transitorio segundo del presente Decreto.

Sexto. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

I. Coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional la homologación del adiestramiento especializado, considerando la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;

II. Transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de un plazo de sesenta días naturales, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquéllos requeridos para el personal que seguirá bajo la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, destinará dichos recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme vayan quedando vacantes las plazas;

III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública, y

IV. Relevará gradualmente al personal que integra la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, por aquél que proponga la persona Comandante de esa institución. El personal relevado mantendrá su adscripción a la propia dependencia.

Séptimo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus atribuciones:

I. Observará lo señalado en el tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto;

II. Realizará las acciones que correspondan para que la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con los recursos presupuestarios para cubrir las vacantes a que se refiere la fracción II del artículo sexto transitorio del presente Decreto.

Conforme el personal naval sea reasignado a la Secretaría de Marina en términos del segundo transitorio del presente Decreto, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice las acciones necesarias, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para contar con los recursos presupuestarios y las plazas correspondientes para dar cumplimiento con lo establecido en el presente Decreto.

Octavo. Las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina son responsables de la instrumentación del presente Decreto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos, lo anterior, con independencia de lo señalado en los transitorios quinto y sexto, fracción II, del presente Decreto.

Noveno. A partir de la entrada en vigor de este Decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan a su contenido, comprendidas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otra de carácter administrativo.

150. El Decreto impugnado, como es posible apreciar, abarca reformas a distintos ordenamientos y, en sí mismas, diversas. Tal como fue planteado en la *Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional*, se pretendió, como eje principal, trasladar el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. Este traslado vino, colateralmente acompañado de un reajuste de facultes a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, que mantenía previamente el control de la institución policiaca. Sin embargo, las adecuaciones normativas se sitúan en un espectro más difuso e incluyen cambios en la estructura orgánica interna y en las funciones de la propia Guardia Nacional, así como en el régimen del personal naval y militar que le fue asignado.
151. En virtud de la complejidad advertida, para fines del presente análisis, se agrupará a los artículos impugnados bajo índices temáticos. Así, este Tribunal Pleno coincide con la accionante en considerar que el conjunto de reformas impugnado constituye un sistema normativo cuyo objetivo principal es reajustar el engranaje competencial en torno a la Guardia Nacional para trasladar el control operativo y administrativo a la Secretaría de la Defensa Nacional; sin embargo, este engranaje es complejo y requiere un análisis pormenorizado de los subsistemas que lo integran.

A. Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)

A. Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción		
Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	Artículo 29, fracción IV.	Declarar la invalidez del artículo 29, fracción IV, en la 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;” Reconocer la validez del artículo 29, fracción IV, salvo en la porción señalada.
	Artículo 29, fracción XVI.	Reconocer la validez del artículo 29, fracción XVI.
	Artículo 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI.	Reconocer la validez del artículo 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI.
LEY DE LA GUARDIA NACIONAL	Artículo 12	Declarar la invalidez del artículo 12, fracción I, en la porción normativa “de la Defensa Nacional”. Reconocer la validez del artículo 12, salvo en la porción referida.

	Artículo 13	Reconocer la validez del artículo 13.
	Artículo 13 Bis	Declarar la invalidez del artículo 13 Bis en la porción normativa “de la Defensa Nacional”. Reconocer la validez del artículo, salvo por la porción señalada.
	Artículo 23, párrafo segundo.	Declarar la invalidez de la porción normativa “de la Defensa Nacional” del artículo 23, segundo párrafo. Reconocer la validez del artículo 23, párrafo segundo, salvo la porción normativa señalada.
Decreto impugnado	Artículo sexto transitorio	Declarar la invalidez del artículo sexto transitorio.
	Artículo séptimo transitorio	Declarar la invalidez del artículo séptimo transitorio.

152. Este Alto Tribunal ha sido enfático en sostener que el Poder Legislativo cuenta con amplia libertad configurativa para realizar cambios orgánicos en la Administración Pública Federal. Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas, el Tribunal Pleno analizó diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ahí concluyó que, en virtud del artículo 90, en relación con el 89, ambos de la Constitución Federal, el Congreso cuenta con amplia libertad configurativa para distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado.⁹⁴
153. En ese precedente, y con motivo del análisis de la redistribución de competencias en materia de seguridad nacional a favor de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se reiteró que, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como la organización administrativa del Estado, el juzgador constitucional no podría emprender un control demasiado estricto, pues con éste se correría el peligro de sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar la necesidad de este tipo de políticas.⁹⁵
154. Adicional a esta libertad de configuración genérica para distribuir los negocios del orden administrativo, tratándose de la regulación de la Guardia Nacional, como quedó asentado previamente, el Congreso de la Unión está específicamente facultado para expedir leyes que la organicen.
155. Ahora bien, la libertad configurativa se ve reducida cuando existen lineamientos específicos en el texto constitucional.⁹⁶ En el caso, como también quedó ampliamente explorado en el capítulo previo, el artículo 21 constitucional fue reformado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve para instaurar una *nueva* Guardia Nacional, como institución policiaca civil al servicio de la Federación. Expresamente, en su párrafo once se fijó como directriz para el legislador:

Artículo 21. [...]

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.**⁹⁷

⁹⁴ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018, promovida por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, por el partido político Movimiento Ciudadano y por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada mediante decretos publicados en el DOF de treinta de noviembre de dos mil dieciocho, resuelta por el Tribunal Pleno el veintitrés de mayo de dos mil veintidós.

⁹⁵ Ídem, párrafos 173 a 178.

⁹⁶ Ídem, párrafo 174.

⁹⁷ En corolario de lo anterior, la facultad legislativa del Congreso de la Unión quedó plasmada en los siguientes términos:

Artículo 73.
[...]

156. De esta disposición se extrae que la adscripción de la Guardia Nacional corresponde a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, que en el caso es la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.⁹⁸ Esta adscripción no podría ser interpretada, simplemente, como una cuestión de forma. Del recuento del proceso de reforma constitucional se desprende, como observamos, una clara intención por dotar a la Secretaría del ramo de la seguridad pública del pleno control de la institución policial.
157. Es importante recordar en este punto que, a lo largo de dicho proceso, se discutió una propuesta que incluía dividir entre la Secretaría de Defensa y la de seguridad pública el control de la Guardia Nacional. **El órgano reformador se decantó por una adscripción total a esta última.** Tan es así que la última parte del párrafo constitucional analizado establece que a esta Secretaría corresponderá, no solamente la adscripción de la Guardia Nacional, sino también formular sus programas, políticas y acciones.
158. El órgano reformador fijó la intención de que la Guardia Nacional dependiera de la Secretaría de Seguridad Pública para garantizar que tuviera un mando civil y, en general, para asegurarle este carácter a la institución creada.
159. A la par de este consenso expreso y claro, el órgano reformador previó, en el régimen transitorio, la posible intervención de la Secretaría de Defensa, acotándola de manera significativa respecto de las diferentes versiones del proyecto discutidas a lo largo de dicho proceso. En ese sentido, conviene traer a cuenta no sólo el texto del artículo 21 constitucional, sino que el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, al que se añade énfasis:
- Sexto. **Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior**, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina **participarán, conforme a la ley**, con la del ramo de seguridad, **para el establecimiento** de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, **así como para la instrumentación de las normas** de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.
160. Del artículo transcrito se extrae que el órgano reformador permitió -por un plazo máximo fijo- que **la ley determinara** las formas en las que las Secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina **participarían** con la del ramo de seguridad para el **establecimiento** de normas relacionadas con la jerarquía y la disciplina interna de la Guardia Nacional, así como la **instrumentación** de normas relacionadas con el ingreso, la educación, la profesionalización, los ascensos y las prestaciones.
161. Esta habilitación transitoria no altera, ni tiene por objeto menguar, lo dispuesto por el artículo 21 constitucional respecto de: a) la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría del ramo de la seguridad pública y de b) la facultad de esta última para formular los programas, las políticas y las acciones de la Guardia Nacional. Apegándose a sus términos, el artículo sexto transitorio permite una **participación** de las Secretarías del ramo de la defensa y de la Marina para el **establecimiento** de normas que estructuren cuestiones internas de la Guardia Nacional (como sus regímenes de disciplina) y la **instrumentación** de normas relacionadas con el desarrollo profesional de los guardias nacionales.
162. Este transitorio no podría ser leído por este Alto Tribunal en términos expansivos pues, como se reitera, el artículo 21 es claro y contundente. Además, el proceso legislativo que llevó a la citada reforma constitucional da cuenta de que el papel de las Secretarías del ramo de la Defensa y de la Marina no quedó a la suerte ni a disposición del legislador ordinario: fue un punto total de discusión en la agenda constitucional.
163. A través de extensos ejercicios deliberativos se decidió, entonces, que para que la Guardia Nacional fuera un ente completamente civil, estas Secretarías no podrían mantener un control sobre dicha institución policial. Prueba de lo anterior es que **se decidió eliminar, durante el proceso legislativo, la existencia de una Junta de Jefes de Estado Mayor** compuesta por integrantes de estas dos Secretarías al mando de la Guardia, por un lado. Por otro lado, **fue también esta consideración que llevó a eliminar el reparto de funciones entre la dependencia del ramo de la seguridad y la del ramo de la defensa**, para dejar todo el mando en la primera de ellas. Finalmente, fue ese entendido el que llevó a incorporar el artículo sexto transitorio en el que se admite, ya no la disposición directa por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional para homologar la estructura interna de la Guardia Nacional a la que se aplica en el ámbito de la Fuerza Armada permanente, sino que su **participación** para el establecimiento y la instrumentación de normas en ese ámbito, con apego a lo dispuesto por la ley y dentro un plazo perentorio.

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, **de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución**, [...].

⁹⁸ Cfr. Artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

164. A la luz de lo expuesto hasta el momento, es menester analizar las disposiciones del Decreto impugnado que tienen por objeto trasladar el mando operativo y administrativo, así como la adscripción de la Guardia Nacional, desde la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana hasta la Secretaría de la Defensa Nacional, y determinar si estos traslados resultan o no acordes con el parámetro normativo expuesto.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
Artículo 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...] IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, <u>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;</u> [...] XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no se incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del <u>Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos</u>, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; [...]
Artículo 30 Bis. A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: I. <u>Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, las políticas, programas y 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 y la paz públicos.</u> <u>Asimismo, proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal;</u> II. <u>Coordinar el gabinete de seguridad del Gobierno Federal y proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley;</u> III. <u>Organizar, dirigir y 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 a las disposiciones jurídicas aplicables;</u> [...] XXV. <u>Recibir las solicitudes de indulto y amnistía formuladas en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, con excepción de los delitos del orden militar. Asimismo, promover el reconocimiento de inocencia o anulación de sentencia en los casos previstos en el Título XIII del Código Nacional de Procedimientos Penales;</u> XXVI. <u>Prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los órganos de carácter federal de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y demás instituciones públicas que así lo soliciten. Quedan exceptuadas de la presente disposición las instalaciones consideradas estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.</u> <u>Asimismo, podrá prestar dichos servicios a personas físicas o morales cuando se requiera preservar la seguridad de bienes nacionales, de actividades concesionadas o permitidas por el Estado, u otras que por su condición, relevancia o trascendencia contribuyan al desarrollo nacional, así como a representaciones de gobiernos extranjeros en territorio nacional.</u> <u>Los entes públicos o privados que soliciten los servicios deben cubrir el pago autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por concepto de contraprestación, y</u> [...]

LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

Artículo 12. La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:

I. Secretaría de la Defensa Nacional;

II. Comandancia;

III. Coordinación Territorial;

IV. Coordinación Estatal, y

V. Coordinación de Unidad.

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

Artículo 13. A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes:

I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;

II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;

III. Derogada.

IV. Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;

V. Derogada.

VI. Derogada.

VII. Derogada.

VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;

IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia;

[...]

Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;

II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;

III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;

IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta Ley;

V. Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;

VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y

VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables

Artículo 23. La Jefatura General y las Jefaturas de Coordinación Policial serán los órganos técnico-operativos, colaboradores inmediatos del Comandante, así como de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Batallón, respectivamente, a quienes auxiliarán en la concepción, planeación y conducción de las atribuciones que cada uno de ellos tenga asignadas, para transformar las decisiones en órdenes, directivas e instrucciones y verificar su cumplimiento.

El Comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

DECRETO IMPUGNADO (ARTÍCULOS TRANSITORIOS)
Sexto. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana: I. Coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional la homologación del adiestramiento especializado, considerando la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; II. Transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de un plazo de sesenta días naturales, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquéllos requeridos para el personal que seguirá bajo la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, destinará dichos recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme vayan quedando vacantes las plazas; III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública, y IV. Relevará gradualmente al personal que integra la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, por aquél que proponga la persona Comandante de esa institución. El personal relevado mantendrá su adscripción a la propia dependencia.
Séptimo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus atribuciones: I. Observará lo señalado en el tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto; II. Realizará las acciones que correspondan para que la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con los recursos presupuestarios para cubrir las vacantes a que se refiere la fracción II del artículo sexto transitorio del presente Decreto. Conforme el personal naval sea reasignado a la Secretaría de Marina en términos del segundo transitorio del presente Decreto, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice las acciones necesarias, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para contar con los recursos presupuestarios y las plazas correspondientes para dar cumplimiento con lo establecido en el presente Decreto.

165. De la transcripción se desprende que, en cuanto a la LOAPF, la reforma impugnada, por un lado, modifica dos facultades a la Secretaría de la Defensa Nacional (**artículo 29**). La primera facultad adicionada consiste en **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** (artículo 29, fracción IV).
166. La segunda modificación consiste en suprimir, en relación con la Guardia Nacional, su facultad para expedir licencias para la portación de armas de fuego (artículo 29, fracción XVI).
167. Por otro lado, reforma el **artículo 30 Bis**, relativo a las facultades con las que cuenta la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y se le habilita a:
- Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, así como de la política criminal (fracción I);
 - Coordinar el gabinete de seguridad del Gobierno Federal (fracción II);
 - Organizar, dirigir y supervisar a las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción (fracción III);
 - Recibir las solicitudes de indulto y amnistía (fracción XXV)
 - Prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones (fracción XXVI)

168. Por su parte, en su **artículo 12**, la LGN reforma la estructura jerárquica de la Guardia Nacional para situar, **en el nivel más alto de mando**, al Secretario de la Defensa Nacional (fracción I), siendo antes la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección ciudadana.
169. En su **artículo 13**, la LGN impugnada deroga y reforma las facultades de la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y, en contrapartida, adiciona un **artículo 13 bis**, para transferir parte de éstas a la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional. Para fines expositivos, se presenta la siguiente tabla comparativa

Artículo 13 Previo a la reforma	Artículo 13 impugnado	Artículo 13 Bis impugnado
Artículo 13. Corresponden al Secretario las facultades siguientes: I. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional. II. Designar y relevar al personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley; III. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional; IV. Elaborar los programas operativos, políticas, estrategias y acciones de la Guardia Nacional; V. Elaborar los planes y programas para: a) La formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, y b) La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos; VI. Autorizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;	Artículo 13. A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes: I. <u>Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;</u> II. <u>Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;</u> III. <i>Derogada.</i> IV. <u>Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;</u> V. <i>Derogada.</i> VI. <i>Derogada.</i>	Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes: I. <u>Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;</u> II. <u>Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;</u> III. <u>Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;</u> IV. <u>Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta Ley;</u> V. <u>Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;</u>

VII. Autorizar la creación de organismos de la Guardia Nacional; VIII. Proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional; IX. Nombrar a las personas titulares de las coordinaciones territoriales, estatales y de las unidades especiales; [...]	VII. Derogada. VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional; IX. Nombrar a las personas titulares <u>de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia;</u> [...]	VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables
---	---	---

170. Como se desprende de la comparación realizada, en el **artículo 13 bis impugnado**, la LGN impugnada deja a la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional **las siguientes facultades de mando y dirección sobre la Guardia Nacional**: 1) su control operativo y administrativo (fracción I); 2) la expedición de sus manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público (fracción II); 3) la elaboración de sus programas operativos y estrategias (fracción IV); 4) la autorización final de todos sus planes y programas, ahora elaborados por la persona titular de la Comandancia (fracción V) y 5) la organización de su distribución territorial.
171. Por su parte, en el **artículo 13 impugnado**, la LGN elimina las facultades con las que contaba la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para: 1) organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional; 2) expedir sus manuales de organización y de procedimientos; 3) elaborar los planes y programas para su formación y capacitación; 4) autorizar su distribución territorial y 5) autorizar la creación de organismos en su interior.
172. En lugar de estas facultades de mando y decisión, la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana cuenta ahora con facultades para formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, debiendo hacerlo “en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional” en lo aplicable a la Guardia Nacional (fracción I), así como para formular políticas, programas y acciones que deriven de esta Estrategia (fracción IV). Por el resto, conserva facultades de nombramiento de una parte del personal de la Guardia Nacional, pero queda sujeto a realizarlas “a propuesta de la persona titular de la Comandancia” (fracciones II y IX).
173. En estrecha relación con este traslado en las facultades de mando y decisión, el **artículo 23, párrafo segundo**, de la LGN establece que los manuales de operaciones de las Jefaturas Generales de Coordinación Policial (los órganos técnico-operativos de apoyo inmediato a las Comandancias y a las Coordinaciones) serán expedidos por la Comandancia y aprobados por la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, siendo que, en el texto previo a la reforma, esta aprobación correspondía a la Secretaría del ramo de la seguridad pública.
174. Finalmente, el **artículo sexto transitorio** de la reforma impugnada consolida la transferencia presupuestaria. Éste dispone, en su fracción II, que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana **transferirá “los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación”**.
175. El artículo referido es claro en enfatizar que la única excepción de la transferencia es el “personal procedente de la extinta Policía Federal” que cesará de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, y por esta razón, ese personal será el único que, de manera permanente, “seguirá bajo su adscripción” (fracción II). De manera **temporal**, y de acuerdo con **convenios de colaboración que formalicen con la Secretaría de la Defensa Nacional**, el personal de los organismos especializados de la Guardia Nacional podrá seguir prestando sus servicios en la Secretaría del ramo de la seguridad pública.

176. En estrecha relación, y dependencia con el anterior, el artículo **séptimo transitorio, en su primer párrafo**, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en uso de sus atribuciones, realice las acciones que correspondan a proveer de recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional **para cubrir las vacantes previstas en el artículo transitorio previo** (fracción II) y observe lo señalado en el tercer transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022 (en adelante, "**PEF 2022**") (fracción I), es decir, el tratamiento que deben de recibir las dependencias, unidades o entidades que se encuentran **en proceso de readscripción**. Este mismo artículo, en **su segundo párrafo**, dispone que los recursos presupuestarios y las plazas que se requieran para dar cumplimiento al Decreto impugnado, deben de ser solicitadas por la Secretaría de la Defensa Nacional a la de Hacienda y Crédito Público.
177. De esta forma, este Tribunal Pleno advierte que la reforma, en las disposiciones hasta aquí analizadas, tiene por objeto **transferir a la Secretaría de la Defensa Nacional el cúmulo de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la Guardia Nacional** que antes correspondían a la Secretaría del ramo de la seguridad pública.
178. El traslado de la dependencia del ramo de la seguridad pública hacia la del ramo de la defensa se hace en un plano **presupuestal y de recursos humanos** a través del artículo sexto transitorio y del sexto transitorio en su primer párrafo.
179. También, se hace en un sentido **administrativo**, a través de la habilitación expresa en la LOAPF para que sea la propia Secretaría de la Defensa Nacional quien ejerza el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. Aunado a esta habilitación expresa, se le transfieren facultades que prototípicamente, según la propia LOAPF corresponden al titular de cada Secretaría de Estado, como la expedición de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, que deberán ser publicados en el DOF y mantenerse disponibles para consulta de los usuarios.⁹⁹
180. Finalmente, el traslado se hace en un plano funcional, pues incluye la transferencia de todas **las facultades operativas y de decisión** desde el titular de la Secretaría del ramo de la seguridad pública hasta el del ramo de la Defensa Nacional, a través de las reformas analizadas de la LGN. Por mencionar algunas de ellas, se transfieren las facultades de elaboración, aprobación y expedición de prácticamente todos los planes, programas, manuales y procedimientos que rigen a la Guardia Nacional; igualmente, se transfiere la facultad de organizar su distribución territorial.
181. El traslado de las facultades operativas y de decisión viene acompañado por la mención expresa, en el artículo 12 impugnado, de la nueva estructura de la Guardia Nacional en la que el nivel de mando superior corresponde ahora a la Secretaría de la Defensa, recayendo antes, como se ha mencionado, en la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
182. Estas transferencias de la Secretaría del ramo de seguridad a la del ramo de la Defensa vacían de contenido al artículo 4 de la LGN que, sin ser reformado por el Decreto impugnado, continúa afirmando que la Guardia Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.¹⁰⁰
183. La intención de trasladar el control de la Guardia Nacional al ámbito de la Defensa Nacional se ve plenamente corroborado por la exposición de motivos de la reforma analizada. Ahí, el Titular del Ejecutivo Federal enfatiza "no sólo en la pertinencia sino en la necesidad de que el control operativo y administrativo de la Sedena sobre la Guardia Nacional se realice de manera directa y con una sola directriz".¹⁰¹ De manera sintética se afirma:

El propósito final de esta iniciativa no es militarizar al país o implantar el autoritarismo, sino cuidar con la tutoría de la Sedena el crecimiento sano de la que debe ser la principal institución de seguridad pública de México. Con ello se garantiza el combate a la impunidad y el respeto irrestricto de los derechos humanos.¹⁰²

⁹⁹ **Artículo 19.** El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, mientras que los manuales de procedimientos y de servicios al público deberán estar disponibles para consulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, a través del registro electrónico que opera la Secretaría de la Función Pública. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

¹⁰⁰ **Artículo 4.** La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.

¹⁰¹ Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, página 14.

¹⁰² Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, página 15.

184. Así, aunque el Ejecutivo, en la exposición de motivos de su iniciativa, también reitera que la Guardia Nacional continúa adscrita a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, el énfasis es claro en el objeto de la reforma: trasladar el control operativo y administrativo a la Secretaría del ramo de la defensa, quien *ejercerá la tutela* sobre la Guardia Nacional.¹⁰³
185. En ese sentido, como se ha venido desarrollando, la *adscripción* de la Guardia Nacional a la Secretaría del ramo de la seguridad pública a la que refiere el artículo 21 constitucional no es meramente formal: además de ser un mandato textual, el proceso legislativo da cuenta de que se buscó introducir expresamente esa regla para acordar todo el control de esa institución a la Secretaría referida, **sin divisiones ni reparticiones con las dependencias del ramo de la defensa o de la marina**.
186. Por lo anterior, ni el artículo 4 de la LGN ni la exposición de motivos de la *Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional* que reiteran que la Guardia Nacional está adscrita a la Secretaría del ramo de la seguridad pública podrían subsanar el vicio detectado en las disposiciones normativas analizadas en este apartado, cuyo objetivo es transferir el control operativo y administrativo, incluyendo el presupuesto y el de recursos humanos, a la Secretaría del ramo de la Defensa.
187. Tampoco pasa inadvertido lo argumentado por las autoridades demandadas en el sentido de que el artículo 29, fracción IV, de la LOAPF, en su texto previo a la reforma impugnada, ya establecía la facultad de la Secretaría de la Defensa Nacional para disponer de la Guardia Nacional, más precisamente para “manejar al activo, (...) de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados”.
188. Sin embargo, es importante notar que esa disposición databa desde la expedición de la ley original, publicada el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y seis, por lo que ésta no había sufrido adecuaciones propias a la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y se enmarcaba, en todo caso, en un entendimiento de la Guardia Nacional como el expuesto en la primera parte de nuestro parámetro normativo, heredado de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, y distinto del vigente, regido por el artículo 21 constitucional.¹⁰⁴
189. Finalmente, no pasa inadvertido que el control operativo y administrativo que se otorga a la Secretaría de la Defensa Nacional con la reforma impugnada se hace “conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”. Sin embargo, como se ha reiterado ya a lo largo de las consideraciones previas, el órgano reformador **desechó expresamente un esquema dual de control** de la Guardia Nacional y decidió que ésta quedaría adscrita a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, quien contaría con la dirección y el poder de decisión de sus programas, políticas y acciones.
190. Antes de concluir, es importante reiterar en este punto que el análisis previo **no tiene por objeto delimitar las competencias o la naturaleza de la Secretaría de la Defensa Nacional**. En ese sentido, es claro que la presente acción de inconstitucionalidad **no pretende negar que la Secretaría de la Defensa Nacional es una dependencia de la Administración Pública Federal**, a cargo del Presidente de la República, que desarrolla funciones administrativas, además de las estrictamente militares. Así, si bien esta Secretaría tiene como principal atribución la organización, administración y preparación del Ejército y la Fuerza Aérea, no es posible afirmar que exista una identidad entre la dependencia y la institución que administra.
191. Sin embargo, en lo que concierne a la Guardia Nacional, el órgano reformador **hizo explícita su voluntad de que su adscripción reposara en la Secretaría del ramo de la seguridad pública**. Por lo tanto, no resulta necesario ahondar en la naturaleza y, por lo tanto, **en el análisis orgánico y funcional de la Secretaría del ramo de la Defensa para concluir que la regla de adscripción quedó vaciada de contenido con las reformas legales aquí estudiadas**.
192. La adscripción formal al ramo de la seguridad pública pretendió fungir, según la intención del órgano reformador, **como una garantía del mayor consenso alcanzado durante el proceso de reforma constitucional: el carácter civil de la Guardia Nacional**. Por eso, aun si en el texto finalmente aprobado del artículo 21 constitucional no hubiera quedado establecida explícitamente su adscripción, despertaría, a lo menos suspicacia, trasladar el control de una institución policial civil a la Secretaría del ramo de la Defensa. Basta con señalar que a ésta corresponde el despacho del orden militar en su totalidad y minoritariamente, ciertas funciones del orden administrativo, con él relacionadas,¹⁰⁵ y que,

¹⁰³ El *tutor* es definido por la Real Academia Española como la *persona que ejerce la tutela* o bien, como el *defensor, protector o director en cualquier línea*.

¹⁰⁴ Véase, en este punto, el apartado A del parámetro contextual.

¹⁰⁵ Véase artículo 29 de la LOAPF.

para tal efecto, su titular es un militar en activo con grado jerárquico de General de División.¹⁰⁶ Sin embargo, se reitera, este análisis no resulta necesario pues la Constitución Federal, en este punto, hizo explícita una regla de adscripción.

193. En virtud de lo hasta aquí desarrollado, resulta inconstitucional el traslado administrativo, presupuestario, orgánico, funcional y de mando que el Decreto impugnado, a través de los artículos analizados en este apartado, realiza. Éste se opone al texto del artículo 21 que, como una garantía del carácter civil de la Guardia Nacional, incorpora expresamente que ésta deberá quedar incorporada a la Dependencia del ramo de la Seguridad Pública, quien formulará, no solamente la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, sino que sus programas, políticas y acciones.
194. El traslado analizado no podría enmarcarse, ante tal parámetro, bajo el amparo del artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional. En él se permite, por **un tiempo limitado**, la **participación** de la Secretaría de la Defensa Nacional en aspectos limitados. Sin embargo, como ha sido detallado, el Decreto impugnado no incorpora una participación y tampoco lo hace de manera temporal, sino que involucra a distintas dependencias, incluida la de Hacienda y Crédito Público, para trasladar el control de la Guardia Nacional al ramo de la Defensa.
195. Este Tribunal Pleno no puede más que reiterar que, en la organización de la Administración Pública Federal, el legislador federal cuenta con una amplia libertad configurativa, en virtud del artículo 90 constitucional. Además, respecto de la Guardia Nacional, es al Congreso de la Unión a quien corresponde expedir las leyes que la organicen y que determinar la estructura orgánica y de dirección (artículos 21, 73, fracción XXII, constitucional y artículo cuarto transitorio, fracción II, del Decreto que crea la Guardia Nacional).
196. Sin embargo, esta libertad configurativa debe leerse en el propio contexto de la materia, atendiendo a los límites que la Constitución Federal fijó para tal efecto. Entre ellos, principalmente, los dispuestos por el artículo 21 constitucional que, de manera clara y expresa, cristalizando un consenso democrático altamente deliberado, determinó que la Guardia Nacional estaría adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública y que ésta formularía sus programas, políticas y acciones.
197. 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 de decisión de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. Por eso, se reitera, no es impedimento para el vicio de inconstitucionalidad detectado que el artículo 4 de la LGN siga afirmando que la Guardia Nacional es una institución de carácter civil, *adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría*. Es claro, en este punto del análisis, que esa disposición quedaría vaciada de contenido a la luz de las modificaciones introducidas por el Decreto impugnado pues la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana no mantendría ni el presupuesto, ni los recursos humanos, ni la nómina competencial sobre la organización, el mando y la dirección de la Guardia Nacional.
198. De hecho, como se sintetizó previamente, el propio Decreto impugnado, en el artículo séptimo transitorio, fracción I, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ejecutar las reformas ahora analizadas, deberá atender al artículo tercero del PEF 2022. Ese artículo regulaba, justamente, el tratamiento que se daría a las dependencias que sufriesen procesos de readscripción durante el ejercicio fiscal.¹⁰⁷

¹⁰⁶ LOEFAM

Artículo 16. El Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea lo ejercerá el Secretario de la Defensa Nacional, el cual será un General de División del Ejército, hijo de padres mexicanos; y que, con objeto de establecer distinción respecto del resto de militares del mismo grado, se le denominará solamente General.

¹⁰⁷ PEF 2022

Tercero. Se faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, para que emita las autorizaciones que correspondan, a efecto de que los ejecutores de gasto realicen las adecuaciones o los trasposos de recursos humanos, financieros y materiales, incluyendo bienes muebles e inmuebles, que sean necesarios como consecuencia de reformas jurídicas que tengan por objeto la creación o modificación de la estructura administrativa de cualquier dependencia, entidad o ente autónomo, o cambio de sector en los casos que corresponda, reportando las mismas en los Informes Trimestrales.

Con la finalidad de garantizar y dar continuidad a las acciones de gobierno, las Dependencias, Entidades y unidades administrativas que se encuentren en proceso de readscripción o modificación de sus programas, podrán continuar su operación en la estructura organizacional y presupuestaria en la que se encuentren a la entrada en vigor del presente Decreto, hasta en tanto no se realice la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales o se modifiquen sus programas.

Los ejecutores de gasto deberán realizar las adecuaciones que sean necesarias para transferir los recursos fiscales y las estructuras orgánicas y ocupacionales respecto de las unidades responsables que cambiaron de adscripción o se encuentren en proceso de readscripción como consecuencia de reformas jurídicas.

[énfasis añadido]

199. Por lo tanto, tras un análisis de las disposiciones impugnadas, tanto textual como teleológico y sistemático, no existe duda respecto de su intención, consistente en trasladar el control administrativo, operativo, presupuestal, de recursos humanos, de mando y de control de la Guardia Nacional a la nómina competencial de la Secretaría de la Defensa Nacional.
200. Claro es también que existen disposiciones aquí analizadas cuya finalidad no es operar ese traslado, notoriamente los artículos 29, fracción XVI, y 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI, de la LOAPF. El objeto de éstas es, más bien, reasignar y distribuir otro tipo de *negocios* del orden administrativo a cargo de las Secretarías de Estado, como es la regulación de la expedición de licencias para la portación de armas o la recepción de las solicitudes de indulto y amnistía. Por esa razón, esas disposiciones no adolecen del vicio de inconstitucionalidad identificado, pues sobre éstas reina una amplia libertad configurativa derivada del artículo 90 constitucional, antes explorada por este Tribunal Pleno, sin que interfieran en la misma lineamientos precisos derivados de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.
201. Suma establecer que, respecto de estas últimas normas, resulta infundado lo argumentado por la minoría accionante en los conceptos de invalidez tercero, cuarto y quinto pues, como quedó adelantado, éstos parten de la premisa de que la Guardia Nacional ha dejado de ser un cuerpo civil y con adscripción a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, en contravención con el artículo 21 constitucional. Partiendo de ahí, la minoría accionante considera que las facultades de la Guardia Nacional implican la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, excediendo los supuestos tasados que, para estos fines, dispone la Constitución Federal. Sin embargo, por las razones que se han expuesto, estos últimos artículos no tienen por objeto operar una transferencia en el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, ni siquiera variar algún punto de su conformación orgánica, mucho menos involucran, por lo tanto, la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, por lo que los argumentos de la accionante devienen **infundados**.
202. Estas consideraciones llevan al Tribunal Pleno **a 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 define 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, segundo párrafo, todos de Ley de la Guardia Nacional. Adicionalmente, a declarar la invalidez del artículo sexto transitorio y del séptimo transitorio, ambos del Decreto impugnado.**
203. Al declarar la invalidez parcial de los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, en su segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, en lugar de optar por una invalidez total de éstos, se pretende hacer prevalecer la certeza jurídica que es requerida en el mando y en la operación de la institución de seguridad pública analizada, evitando vacíos normativos o efectos, como por ejemplo, la reviviscencia de las normas previas a la reforma, que pudieran resultar regresivos (dado que el Decreto impugnado introduce lenguaje incluyente) o disruptivos (ante las contradicciones que se generaría con los artículos y porciones cuya validez se reconoce a lo largo de la presente acción de inconstitucionalidad).
204. En contrapartida, **se reconoce la validez de los artículos 29, fracciones IV, salvo en la porción normativa señalada previamente, y XVI; y 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Igualmente, se reconoce la validez del artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional y de los artículos 12, fracción I; 13 Bis y 23, segundo párrafo, salvo en la porción normativa señalada previamente y común a todos ellos, de la misma ley.**

B. Reformas a la figura de la Comandancia

B. Reformas a la figura de la Comandancia		
Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
LEY DE LA GUARDIA NACIONAL	Artículo 14, párrafo primero y fracción III.	Declarar la invalidez de las porciones normativas “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” y “grado jerárquico de Comisario General y”, contenidas en el artículo 14, párrafo primero y fracción III, respectivamente, de la Ley de la Guardia Nacional. Reconocer la validez del artículo 14, párrafo primero y fracción III, salvo en las porciones normativas señaladas.

	Artículo 15, fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI.	Declarar la invalidez de la porción normativa “de la Defensa Nacional” de la fracción VII del artículo 15. Reconocer la validez de las fracciones II, IV, V, VI, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI del artículo 15 y VII, salvo en la porción normativa señalada.
DECRETO IMPUGNADO	Artículos transitorios tercero y cuarto.	Declarar la invalidez del artículo tercero transitorio. Reconocer la validez del artículo cuarto transitorio.

205. En estrecha relación con la transferencia analizada previamente, el Decreto impugnado introduce una serie de modificaciones a la Comandancia de la Guardia Nacional y, en específico, al nombramiento de su persona titular y a las facultades que ésta detenta. La minoría considera que, a final de cuentas, estas modificaciones constituyen, como las analizadas en el apartado previo, una transferencia del mando a la Secretaría de la Defensa Nacional y, por las razones ya desarrolladas previamente, una vulneración a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional y a la regla de adscripción y al carácter civil ahí plasmados.
206. Este Tribunal Pleno considera que **asiste parcialmente razón al accionante** por las consideraciones y en los términos a continuación detallados.
207. En lo que concierne al nombramiento de la persona titular de la Comandancia, el **artículo 14** de la LGN establece que éste le corresponde al Presidente de la República. La reforma impugnada introdujo dos novedades: por un lado, el nombramiento será “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” y, por otro, adiciona el requisito de que la persona titular cuente con el grado jerárquico de Comisario General.¹⁰⁸ Adicionalmente, en el régimen transitorio, el Decreto impugnado dispuso que en tanto no exista personal con grado de Comisario General en la Guardia Nacional, el nombramiento se haría -igualmente- por el titular de la Presidencia, a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.¹⁰⁹
208. Por lo que hace a las facultades de la Comandancia:¹¹⁰
- Se adiciona la facultad de “dirigir y supervisar a la Guardia Nacional”, siendo que antes le correspondía coordinarla, administrarla y capacitarla;¹¹¹
 - Se elimina la necesidad de contar “con el acuerdo del Secretario” para administrar los recursos de la Guardia Nacional;¹¹²
 - Se mantiene su facultad para coordinar cursos y eventos, pero la dependencia que los establece es la Secretaría de la Defensa Nacional y ya no la Secretaría del ramo de la seguridad pública.¹¹³

¹⁰⁸ **Artículo 14.** La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:

[...]

III. Contar con el grado jerárquico de Comisario General y título de licenciatura debidamente registrado;

[...]

¹⁰⁹ **Tercero.** En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de Comisario General en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

¹¹⁰ Ley de la Guardia Nacional

Artículo 15. A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:

[...]

¹¹¹ **Artículo 15.** [...]

II. Coordinar, administrar, capacitar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional;

¹¹² **Artículo 15.** [...]

IV. Administrar los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional;

¹¹³ **Artículo 15.** [...]

V. Coordinar la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras que establezca la Secretaría de la Defensa Nacional;

- Se mantiene su facultad para proponer las disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, pero ahora la propuesta la aprueba la Secretaría de la Defensa Nacional y no la Secretaría del ramo de la seguridad pública;¹¹⁴
 - Se adiciona una facultad para proponer los nombramientos y remociones del personal a que refiere la fracción VI del artículo 21 de la LGN;¹¹⁵
 - Se mantiene su facultad de informar al Secretario de seguridad pública sobre el desempeño y actividades de la Guardia Nacional, pero ahora el informe se hace también a la Secretaría de la Defensa Nacional.¹¹⁶
 - Se adiciona su facultad para elaborar los planes y programas para el ingreso, formación y capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional.¹¹⁷
 - Se introduce lenguaje incluyente.¹¹⁸
 - Se reitera que el personal militar asignado a la Guardia Nacional continúa bajo el mando de la persona titular de la Comandancia.¹¹⁹
209. En este contexto, las reformas a la figura del titular de la Comandancia podrían ser analizadas desde las siguientes vertientes.
210. **Primero**, respecto de su **nómina competencial**, las reformas analizadas suponen **un incremento exponencial** pues se le faculta para dirigir a la Guardia Nacional, para administrar directamente sus recursos y para elaborar sus planes y programas. Además, estas competencias se ejercen ahora, prácticamente sin la intervención, aprobación o supervisión de la Secretaría Seguridad y Protección Ciudadana. En su lugar, la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional adquiere ciertas facultades de decisión sobre las propuestas de Comandancia.
211. **Segundo**, respecto de la **titularidad de la Comandancia**, su nombramiento ahora **depende de la propuesta** que haga la persona titular de la **Secretaría de la Defensa Nacional** al Presidente de la República. Además, se adiciona el requisito de contar con un grado jerárquico, lo que sin duda reduce considerablemente el universo de posibles aspirantes al cargo, limitándolo en gran medida al personal asignado de las Fuerzas Armadas.
212. Como quedó asentado en el apartado previo, el Congreso de la Unión cuenta con amplias facultades para determinar la estructura orgánica y de dirección de ese ente policial y para organizarla, en virtud de los artículos 21, 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal. Incluso, el órgano reformador estableció, como un mandato al legislador federal, que como mínimo, tendría que regular lo relativo a su estructura jerárquica y profesionalización, en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional.

¹¹⁴ **Artículo 15.** [...]

VII. Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento;

¹¹⁵ **Artículo 15.** [...]

VIII Bis. Proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, cuya persona titular deberá contar con la jerarquía mínima de Comisario;

¹¹⁶ **Artículo 15.** [...]

XII. Informar a las personas titulares de la Secretaría y de la Secretaría de la Defensa Nacional sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional;

¹¹⁷ **Artículo 15.** [...]

XVI. Elaborar los planes y programas para:

a) El ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, conforme a la normatividad en materia de desarrollo policial, y

b) La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos, y [...]

XVII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones normativas.

¹¹⁸ **Artículo 15.** [...]

VI. Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos que no estén reservados a la persona titular de la Secretaría, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Guardia Nacional;

[...]

VIII. Proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones de las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades Especiales;

[...]

XV. Coadyuvar con la persona titular de la Secretaría en la elaboración del informe anual de actividades de la Guardia Nacional;

[...]

¹¹⁹ Decreto impugnado

Cuarto. El personal militar que actualmente integra la Guardia Nacional continuará en esa situación bajo el mando de la persona Comandante de dicha institución de seguridad pública.

213. En ese entendido, este Tribunal Pleno no podría realizar un análisis valorativo respecto de la estructura orgánica de la Guardia Nacional que lo llevara, por ejemplo, a juzgar, en abstracto, sobre la conveniencia de incrementar la nómina competencial de la Comandancia, sin atender estrechamente al texto constitucional y a los lineamientos que constituyen, en su caso, un límite al amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador en este aspecto.
214. Ahora bien, el análisis de la nómina competencial de la Comandancia, como una cuestión propiamente orgánica y organizacional al interior de la Guardia Nacional, sobre la cual el legislador goza de una habilitación en términos bastante amplios, no puede desligarse del análisis de quién detenta la titularidad de ésta.
215. Así, aunque un aumento en la nómina competencial del titular de la Comandancia, por sí solo, difícilmente podría resultar contrario al parámetro de regularidad constitucional, su análisis no puede desligarse del hecho de que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene ahora, cuando menos, injerencia en su nombramiento y en el ejercicio de sus facultades.
216. Lo anterior, como ya quedó detallado en el apartado previo, es contrario al diseño constitucional que se adoptó el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve para la Guardia Nacional.
217. En particular, vulnera la regla de adscripción a la Secretaría del ramo de la seguridad pública y pone en tela de juicio el carácter civil de la Guardia Nacional el hecho de que sea el Secretario de Defensa quien proponga al Ejecutivo Federal el nombramiento del titular de la Comandancia. Basta recordar que, ahora, este servidor público se ocupa de dirigir a la Guardia Nacional, de ejercer directamente sus recursos y de formular sus proyectos y planes, entre otras facultades adicionadas en el Decreto impugnado.
218. De igual forma, la introducción de un requisito consistente en contar con un grado jerárquico al interior de la Guardia Nacional, cuyo equivalente en las Fuerzas Armadas también ya está previsto en el Decreto impugnado, direcciona el perfil de la persona titular de la Comandancia hacia uno proveniente de las Fuerzas Armadas.
219. En el corto plazo, esta situación es reconocida en el artículo tercero transitorio que permite al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional proponer a una persona para desempeñar este cargo aunque “no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de Comisario General en activo”.¹²⁰
220. En el mediano plazo es claro que, por las circunstancias bajo las cuales se creó la Guardia Nacional y, sobre todo, por la manera en la que se integraron sus filas,¹²¹ es el personal asignado de las Fuerzas Armadas quien tiene mayores probabilidades de alcanzar el grado jerárquico requerido para ser Comandante, sobre todo si su nombramiento dependerá de la propuesta que haga, justamente, el titular de la dependencia de ese ramo.
221. Este escenario se tornaría definitivo de mantenerse el Decreto impugnado en sus términos pues recordemos que, en su artículo sexto transitorio, el mismo ordena a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana disponer **“que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional”**.¹²² En ese contexto sería imposible que, en el mediano plazo, una persona pudiera acceder al cargo de Comandante de la Guardia Nacional, sin ser ésta un elemento asignado de las Fuerzas Armadas.

¹²⁰ Tercero. En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de Comisario General en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

¹²¹ En este punto, es posible referir a la Iniciativa: “En particular, la importancia específica de la Sedena en la integración de la Guardia Nacional se refleja en el número total de elementos que conforman a esta última: del total de 113,833 efectivos desplegados en las 266 coordinaciones regionales en el país, 73,805 (64.83%) provienen de la Sedena; 16, 792 (14.75%), de la Semar; mientras que 23,236 (20.41%) fueron asignados desde la extinta Policía Federal.”

¹²² Sexto. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

[...]

III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública, y

[...]

222. Es importante, para tener un panorama completo, contrastar esta regulación con el régimen transitorio de la Ley de la Guardia Nacional, expedida el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.¹²³ Ahí, atendiendo al carácter civil de la Guardia Nacional, se facultó **al Secretario de Seguridad Pública** para determinar en acuerdos de carácter general la manera en la que, **elementos de la Policía Federal podrían ser considerados para asumir la titularidad de la Comandancia**, aun sin cumplir los requisitos de edad y experiencia establecida en la ley, favoreciendo así un perfil civil para ese cargo.
223. También, vale la pena recordar que, antes de la reforma impugnada, **bastaba con una licenciatura, con una edad y experiencia tasadas en materia de seguridad**, como requisitos materiales para garantizar la idoneidad del perfil que ocuparía el cargo y como **únicas limitantes para la decisión soberana del Presidente de la República sobre la persona que ocuparía la titularidad de la Comandancia**.
224. En numerosos precedentes, esta Suprema Corte se ha enfrentado ya al análisis de requisitos de acceso a cargos públicos, concluyendo que los Congresos federal y locales cuentan con una amplia libertad de configuración para regularlos, siempre y cuando éstos no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano o principio constitucional.¹²⁴ En relación con el derecho a la igualdad, se ha afirmado que un tratamiento constituye una distinción permitida por ese derecho, y no una diferenciación arbitraria, cuando distingue con base en elementos razonables y objetivos.¹²⁵
225. En este sentido, es cierto que, si aquí nos limitáramos a analizar al requisito desde la óptica del derecho a la igualdad, podría resultar razonable que la incorporación de este requisito fuera un medio para tender a garantizar el sentido de pertenencia institucional de la persona Comandante y su conocimiento de la institución, como se argumentó en la *Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional*.¹²⁶
226. Sin embargo, en el caso concreto, la Constitución Federal establece el principio de que la Guardia Nacional tendrá un carácter civil: en su estructura orgánica y de dirección, en su formación y desempeño, será civil, adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública y se fundará en una doctrina policial.¹²⁷ Este principio sin duda permea la manera en que habrán de configurarse los perfiles que la integran pero, sobre todo, el perfil de la persona que, entre su nómina competencial, tendrá la dirección de esa institución.
227. Añadir el requisito de contar con un grado jerárquico al interior de la Guardia Nacional para ocupar el cargo de Comandante reduce el universo de posibles aspirantes al cargo, excluyendo, en primer lugar, a la sociedad civil que el constituyente buscó erigir como origen y destino de la Guardia Nacional.
228. En segundo lugar, genera una predisposición a que el titular, cargado de la labor de dirigir y administrar a la Guardia Nacional, sea un elemento asignado de las Fuerzas Armadas, pues es sólo éste quien podrá acceder a ese grado jerárquico en los próximos años, además de que, su nombramiento dependerá de la propuesta que haga la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

¹²³ Tercero. Por única ocasión, en tanto no exista personal de la Guardia Nacional con la jerarquía que se requiera para ocupar la titularidad de las Coordinaciones previstas en las fracciones III, IV y V del artículo 12 de esta Ley, el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, a propuesta del Comandante de la Guardia Nacional, los designará de entre los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval, que integren la Guardia Nacional, mismos que deberán cumplir los requisitos siguientes:

[...]

Durante los cinco años posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, tratándose de los requisitos de edad y experiencia establecidos en la misma para ocupar la Comandancia y las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Unidades, los elementos de la Policía Federal que no reúnan esos requisitos podrán ser considerados siempre que hayan realizado los cursos de mando en los planteles de los sistemas educativos militar y naval; el Secretario determinará lo conducente en acuerdos de carácter general.

[énfasis añadido]

¹²⁴ Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte, 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce, todas por este Tribunal Pleno.

¹²⁵ Criterio contenido en la tesis jurisprudencial 9/2016, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 34, septiembre de 2016, tomo I, página 112.

¹²⁶ Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones en materia de Guardia Nacional, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, página 17.

¹²⁷ Artículo 21. [...]

[...]

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

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.

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

229. Por las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno considera que es contrario al carácter civil con el que se ideó a la Guardia Nacional y, por lo tanto, contrario al artículo 21 constitucional, el requisito consistente en contar con el grado de Comisario General para dirigirla y la propuesta por parte de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, para ocupar ese cargo.
230. De esta forma, si el aumento en la nómina competencial de la persona titular de la Comandancia no genera, por sí sola, una vulneración al mando civil previsto en el artículo 21 constitucional, los cambios en el perfil y el nombramiento de esta persona sí lo hacen.
231. En atención a la deferencia impuesta en una materia donde el Congreso de la Unión cuenta con facultades para organizar y determinar la estructura jerárquica de una institución, como la que nos ocupa, este Tribunal Pleno considera que el vicio de inconstitucionalidad detectado debe quedar circunscrito a los cambios realizados específicamente al nombramiento (a propuesta del Secretario de la Defensa) y a la introducción del requisito de ser Comisario General para acceder al cargo, sin que, en abstracto, resulte inconstitucional la reconfiguración de las competencias en el seno de la Guardia Nacional.
232. Así, este Tribunal Pleno advierte que asignar mayores responsabilidades a la persona titular de la institución policial analizada e, incluso, permitirle el ejercicio directo de recursos presupuestales sin contar con el acuerdo pormenorizado del Secretario de Seguridad Pública, está dentro del ámbito configurativo del Congreso de la Unión. Igualmente, resulta válido que se haga explícito que el personal militar asignado estará bajo el mando de la persona Comandante, en el entendido de que el artículo 12 de la LGN detalla que, dentro de la estructura jerárquica y de mando de la Guardia Nacional, **el nivel de mando superior corresponde a la persona titular de la Secretaría.**
233. Además, contrario a lo aducido por la accionante, no resulta contrario a la Constitución Federal que la Secretaría de Defensa **participe** en ciertos aspectos de la formación de la Guardia Nacional. Por esta razón, es válido que sea esta Secretaría la que establezca cursos, seminarios o eventos y que la Comandancia se encargue de coordinarlos. También, en un plano de participación, tal como es permitida por el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, es válido que la persona titular de la Comandancia informe a esta Secretaría sobre el desempeño y las actividades de la Guardia Nacional, **en el entendido de que ese informe es unilateral y no va acompañado, ni en el Decreto impugnado ni en la LGN, por consecuencia alguna que implique una subordinación o el establecimiento de alguna cadena de mando con la dependencia referida.**
234. Del análisis de los cambios realizados a la nómina competencial, vale simplemente destacar que, en línea con lo expresado en el apartado previo de esta sentencia, resulta **inválido** que la persona Comandante proponga a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de normas y disposiciones para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional.¹²⁸ Como ha quedado ya ampliamente explorado anteriormente, el espectro de normatividad administrativa para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, con las excepciones salvadas que pudieran derivar de un esquema **participativo** a la luz del artículo sexto transitorio, corresponde a la Secretaría del ramo de la seguridad pública quien, por mandato constitucional, guarda la adscripción de la Guardia Nacional.
235. En tal virtud, se **reconoce la validez del artículo 14, párrafo primero, y fracción III, salvo por las porciones que se señalan en el párrafo 238, y del artículo 15** en las fracciones impugnadas, **excepto por lo que hace a la porción normativa “de la Defensa Nacional” de la fracción VII**, de la Ley de la Guardia Nacional. Se reconoce también la validez del artículo cuarto transitorio del Decreto impugnado.
236. Este reconocimiento de validez no desatiende que la minoría plantea en sus conceptos de invalidez tercero, cuarto y quinto que, con el Decreto impugnado, la Guardia Nacional ha dejado de ser un cuerpo civil y con adscripción a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, en contravención con el artículo 21 constitucional y que, en tal virtud, su participación implica dejar a cargo de las fuerzas armadas las labores de seguridad pública, fuera de los supuestos taxativamente previstos en la Constitución Federal.
237. Sin embargo, por las razones que se han expuesto, el aumento en la nómina competencial de la persona Comandante de la Guardia Nacional no tiene objeto operar una transferencia en el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional o una desnaturalización de esa entidad, ni involucra, en vía de consecuencia, la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, por lo que los argumentos de la accionante devienen **infundados** en este punto.

¹²⁸ Artículo 15. [...]

VII. Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento; [...]

238. Por su parte, se **declara la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto impugnado**, así como de **las porciones normativas** “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” y “grado jerárquico de Comisario General y” del **artículo 14, párrafo primero, y fracción III**, respectivamente, y la **porción normativa** “de la Defensa Nacional” del **artículo 15, fracción VII**, de la Ley de la Guardia Nacional.

C. Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval

C. Modificación al régimen de personal asignado proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval		
Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
LEY DE LA GUARDIA NACIONAL	Artículo 25, fracción IX	Se reconoce la validez.
	Artículo 57, párrafo segundo	Se declara la invalidez.
LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	Artículo 138, fracción VII	Se declara la invalidez.
	Artículo 170, fracción II, apartado H.	Se declara la invalidez.
LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	Artículo 1, segundo párrafo.	Se declara la invalidez.
DECRETO IMPUGNADO	Artículos transitorios segundo y quinto.	Se reconoce la validez.

239. La minoría accionante considera que los artículos analizados en este apartado, como el sistema en general, violan la regla de adscripción y la naturaleza civil de la Guardia Nacional previstas en el artículo 21 constitucional. En específico, la minoría plantea que la Secretaría de la Defensa Nacional retiene al personal de la Guardia adscrito como activo de sus Fuerzas, lo cual constituye uno más de los eslabones que llevan a esa dependencia a concentrar la organización, dirección y supervisión de una institución que constitucionalmente, debía estar bajo el mando, en el sentido más amplio, de la Secretaría del ramo de la seguridad pública, y alejada del mando militar, al que constitucional y convencionalmente, le están vedadas las labores genéricas de seguridad pública.¹²⁹
240. Además, para la minoría, el Decreto de reforma impugnado imposibilita que “el personal de la Guardia Nacional sea civil y desarrolle una visión, entrenamiento y filosofía civil: sus elementos no serán ni formal ni materialmente civiles”.¹³⁰ Esto es así, en parte, porque el artículo 138 de la LOEFAM y el artículo 57 de la LGN que disponen que el personal asignado a la Guardia Nacional, por un lado, será considerado activo del Ejército y Fuerza Aérea y, por otro lado, continuará sujeto a la jurisdicción militar.
241. Sus planteamientos son **parcialmente fundados**, como se detallará a continuación.
242. Para este agrupado temático, en que se analizan modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y Naval, es fundamental tener presente la manera en la que se constituyó a la institución de seguridad pública analizada.
243. En su régimen transitorio, la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve estableció que la Guardia Nacional se constituiría con elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval. La determinación de esta asignación se haría mediante acuerdos de carácter general del Presidente de la República.¹³¹

¹²⁹ Escrito de demanda, página 70 y siguientes.

¹³⁰ Escrito de demanda, página 76 y siguientes.

¹³¹ **Segundo.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

244. En el capítulo transitorio constitucional se sientan también las bases del régimen del personal que queda asignado a la Guardia Nacional, enfatizando y mandatando al legislador para garantizar las condiciones que habrían respetarse al momento de la **reasignación** de los policías Militar y Naval **a su cuerpo de origen** y,¹³² por otro lado, ordenando la gradualidad requerida para asegurar la continuidad de operaciones de la Policía Federal y la transferencia de sus recursos humanos, materiales y financieros a la Guardia Nacional.¹³³
245. En el mismo sentido, la Ley de la Guardia Nacional, publicada el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, reiteró en su transitorio décimo tercero la facultad del titular del Ejecutivo para normar la asignación de los elementos de la Policía Militar y Naval, así como el mandato constitucional de conservar los rangos y las prestaciones de los elementos asignados y de garantizar el reconocimiento de su antigüedad, **una vez reasignados al cuerpo de origen**. Además, adicionó que los elementos asignados **estarían funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en ley**.¹³⁴
246. El órgano reformador y el legislador ordinario distinguieron el tratamiento dado a los elementos provenientes de la Policía Federal y a aquellos de la Policía Naval y Militar. La razón parece clara: mientras que la Policía Federal es llamada a desaparecer y a subsumirse en la Guardia Nacional,¹³⁵ los

¹³² **Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquella, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional. [énfasis añadido]

¹³³ **Segundo.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan.[...] [énfasis añadido]

¹³⁴ **Artículo 25.** Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:
[...]

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

Décimo Tercero. Los elementos de la Policía Militar y la Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional por acuerdos de carácter general que emita el Presidente de la República quedarán sujetos a lo siguiente:

I. Se someterán a las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones aplicables;

II. Podrán portar las insignias de la Guardia Nacional equivalentes al grado que ostenten en su institución armada de origen;

III. Conservarán su grado, rango y todas sus prestaciones;

IV. Cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaba al momento de ser asignado a la Guardia Nacional, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad, así como para los ascensos a que pueda aspirar;

V. Se les tomarán en cuenta los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional para efectos de promoción en su institución armada de origen; **VI.** Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen, y

VII. Estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley.

¹³⁵ **Transitorios del Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional**

Quinto. La Secretaría garantizará que los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional, continúen gozando del sistema de seguridad social establecido en las normas y acuerdos emitidos por el Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal. La Secretaría celebrará con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado los convenios o acuerdos necesarios para garantizar la continuidad de las prestaciones.

[...]

Sexto. La Secretaría contará con una Unidad de Transición dotada de los recursos necesarios para cumplir con las tareas relativas a la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales a que se refiere el presente artículo y los demás relativos, así como para la liquidación de pasivos y otras obligaciones relacionadas con la extinción de la Policía Federal.

Los recursos humanos, financieros y materiales que tenga asignados la Policía Federal, se transferirán a la Guardia Nacional de manera gradual, conforme a los acuerdos de transferencia que para tal efecto suscriban los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de la Policía Federal y de la Guardia Nacional, en términos de las directrices que al respecto establezcan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

[...]

Las menciones a la Policía Federal que se realicen en otros ordenamientos, se entenderán referidas a la Guardia Nacional, respecto a las facultades y órganos que a ésta hayan sido transferidas.

Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones previstas en esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá incrementar los montos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, a la Secretaría, para la creación de plazas.

elementos de la Policía Naval y Militar son llamados a *separarse funcionalmente de su institución armada de origen* con la garantía (constitucional) de respetar los derechos con que contaban y reconocer el tiempo de servicio para efectos de antigüedad, al momento de ser **reasignados a su cuerpo de origen**.¹³⁶

247. Tomando como fundamento ambos ordenamientos, el Presidente de la República emitió el *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional*, publicado en el DOF el veintiocho de junio de dos mil diecinueve.

248. Vale destacar que, en su artículo tercero, este Acuerdo determinó:

TERCERO. Los elementos que sean asignados a la Guardia Nacional, quedarán sujetos a lo siguiente:

I. Los elementos de la Policía Militar y de la Policía Naval:

a) Portar las insignias de la Guardia Nacional equivalentes al grado que ostenten en su institución armada de origen;

b) Conservar su grado, rango y todas sus prestaciones;

c) Cuando sean reasignados a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad y de los ascensos a que pueda aspirar;

d) Los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional, serán tomados en cuenta para efectos de promoción en su institución armada de origen;

e) Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen, y

f) Estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional, y

II. Los elementos de las policías Militar, Naval y Federal:

a) Se someterán a la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional, y

b) Utilizar, en los uniformes, las condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos, medallas o gafetes otorgados por instituciones nacionales o extranjeras, incluido el Consejo Federal de Desarrollo Policial.

249. En síntesis, de acuerdo con el texto constitucional, la Guardia Nacional quedaría conformada a la entrada en vigor de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve con los elementos de la Policía Federal, Militar y Naval que determinara en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.

250. Respecto de la Policía Federal, su inminente extinción generó una transferencia a la Guardia Nacional cuya finalidad, por lo que concierne al personal, fue asegurar la continuidad en sus derechos y prestaciones. Esto quedó detallado en el régimen transitorio del Decreto por el que se expidió la LGN.

251. Por su parte, respecto del personal asignado de la Policía Naval y Militar, **también se buscó la conservación de sus rangos y prestaciones, pero ya no con miras a subsumirlos permanentemente en el nuevo ente creado, sino que con la finalidad de garantizar sus derechos y específicamente, su antigüedad y los ascensos a ella aparejados, una vez reasignados a su cuerpo de origen.**

¹³⁶ **Décimo Tercero.** Los elementos de la Policía Militar y la Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional por acuerdos de carácter general que emita el Presidente de la República quedarán sujetos a lo siguiente:

[...]

IV. Cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaba al momento de ser asignado a la Guardia Nacional, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad, así como para los ascensos a que pueda aspirar;

V. Se les tomarán en cuenta los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional para efectos de promoción en su institución armada de origen; VI. Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen, y

VII. Estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley.

[énfasis añadido]

252. En ese contexto, no se buscó -porque no se extrae ni del texto constitucional o legal ni del proceso legislativo- incorporar definitivamente a la Policía Naval y Militar a la Guardia Nacional, sino que **garantizar las condiciones justas para su eventual reasignación al cuerpo de origen**.
253. En el subapartado **C.1** de esta sección se analizarán los cambios realizados al régimen en que están **asignados** los elementos provenientes de cuerpos militares. En el subapartado **C.2** se estudiará la **reasignación** de los elementos asignados a la Guardia Nacional, provenientes de la Policía Naval.

C.1 Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares

254. Durante su periodo de **asignación** a la Guardia Nacional, tanto la LGN como el *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional equipararon a las tres Policías (con independencia de su cuerpo de origen) en un aspecto: quedarían sometidos a la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la LGN*.
255. El Decreto impugnado contiene reformas a algunos de los puntos medulares destacados:
- En el **artículo 25, fracción IX**, de la LGN se establece como requisito para ingresar a la Guardia Nacional **"no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales"**.¹³⁷ Antes, este artículo, en la fracción referida, establecía que el requisito consistía en **"estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley"**.
 - Respecto de la **separación funcional de la institución armada de origen y de la adscripción a la Guardia Nacional**, el **artículo 138** de la LOEFAM se adiciona con la **fracción VII** para incluir al personal militar que se encuentra asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional, dentro del Activo del Ejército y Fuerza Aérea.¹³⁸ Se pasa entonces de un régimen donde el personal asignado de la Policía Militar y Naval está adscrito a la Guardia Nacional y separado funcionalmente de su institución armada, a otro en el que **el personal asignado de la Policía Militar es considerado elemento Activo del Ejército**.
Para entender las implicaciones de este cambio, resulta orientador referirse a la exposición de motivos de la *Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional*, donde se justificó este reconocimiento del carácter de personal en activo "con el propósito de que se mantenga sujeto al fuero militar para efectos disciplinarios y de que conserve su antigüedad y prestaciones sociales".¹³⁹
 - Justamente, respecto del **fuero**, se adicionó el **artículo 57 con un segundo párrafo** para establecer que el personal militar asignado a la Guardia Nacional "continuará" sujeto a la jurisdicción militar, respecto de ciertos delitos del Código de Justicia Militar.¹⁴⁰ Se pasa entonces de un régimen donde el personal asignado de la Policía Militar y Naval están sujetos a la jurisdicción civil a otro en donde **el personal militar asignado está sujeto a la jurisdicción militar respecto de ciertos delitos**.
 - Por lo que hace a la sujeción a la **cadena de mando establecida en la LGN**, el **artículo 170** de la LOEFAM fue adicionado con el **inciso H a la fracción II** para incluir, como **facultad del Secretario de la Defensa Nacional, la remoción del personal asignado a la Guardia Nacional** de la clase de Auxiliares.¹⁴¹

¹³⁷ **Artículo 25.** Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

[...]

IX. En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales, y

[...]

¹³⁸ **Artículo 138.** El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre:

I. Encuadrado, agregado o comisionado en Unidades, Dependencias e Instalaciones Militares;

II. A disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional;

III. Con licencia;

IV. Hospitalizado

V. Sujeto a Proceso;

VI. Compurgando una Sentencia, y

VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional.

¹³⁹ *Iniciativa*, página 20.

¹⁴⁰ **Artículo 57.** El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad.

¹⁴¹ **Artículo 170.** La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

[...]

II. Procede por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional:

[...]

H. Para el personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia.

[...]

- e. Relacionado con el anterior, se adiciona **un segundo párrafo al artículo 1** de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para hacerla **“aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional [...]”**.¹⁴² En la exposición de motivos que llevó al Decreto impugnado, se menciona que esta reforma busca “permitir que el personal asignado a la Guardia Nacional pueda acceder a dichos estímulos”.¹⁴³
256. De lo hasta aquí expuesto, se extrae que el subsistema normativo analizado tiene por objeto **introducir modificaciones al régimen y estatus jurídico del personal** que, por mandato constitucional y a través del *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional*, quedó **asignado a la Guardia Nacional, proveniente de cuerpos militares**.
257. Para tal efecto, se pasa de un esquema en el que el personal asignado proveniente de la Policía Militar quedaba separado funcionalmente de su institución de origen, bajo el mando, disciplina y fuero civil, y regulado por la LGN, a otro en el que este personal **si bien tiene que cesar de desempeñar un cargo o comisión en su institución de origen (a)**, sigue siendo considerado **activo** de Ejército y Fuerza Aérea **(b)**. Esta última consideración viene aparejada, por lo menos, de los siguientes cambios: el personal asignado queda **sujeto al fuero militar** para determinados delitos **(c)**, su **remoción es facultad de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (d)** y puede **acceder al régimen de estímulos, ascensos y recompensas** previstos en la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos **(e)**.
258. Este Tribunal Pleno considera que, en lo esencial, los cambios referidos vulneran el carácter civil de la Guardia Nacional y que, tal como lo expresa la minoría accionante, contravienen los consensos alcanzados durante el proceso de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y plasmados en la redacción vigente del artículo 21 de la Constitución Federal y en el capitulado transitorio de la misma.
259. Esta conclusión no desconoce que el Congreso de la Unión cuenta con amplias facultades para normar la organización de la Guardia Nacional, pero enfatiza en que deberá hacerlo sujetándose a las bases previstas por el artículo 21 constitucional, entre las que destaca la naturaleza civil de la institución de seguridad pública creada.
260. Esta conclusión tampoco desatiende que, por mandato constitucional, el legislador ordinario debía regular en la LGN lo relativo a la jerarquía, la disciplina policial, responsabilidades, servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y cumplimiento de responsabilidades y tareas “que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente”, pero enfatiza en que la homologación con el ámbito de la Fuerza Armada permanente es válida, si y solo si, con ella no se vulnera el carácter civil de la Guardia Nacional, tal como quedó confeccionado tras el proceso de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.
261. Además, “homologar en lo conducente” ciertas **disposiciones** del ámbito militar no equivale a **diseccionar** el estatus jurídico de los elementos que integran la Guardia Nacional para **incluir a una parte de ellos al ámbito de aplicación de la normativa militar, incluso mientras desempeñan un cargo en una institución civil**.
262. Finalmente, esta conclusión no olvida que la asignación de la Policía Militar y Naval a la Guardia Nacional se previó como una medida transitoria y que, por esa razón, el órgano reformador y el legislador secundario han sido enfáticos en ordenar que a estos elementos: 1) les sea **conservado su rango y prestaciones**; 2) la ley les **respete los derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional** y 3) **la ley les reconozca el tiempo de servicio en la Guardia Nacional**.¹⁴⁴

¹⁴² **Artículo 1.** La presente Ley regula los ascensos y las recompensas de los militares pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su aplicación corresponderá al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Secretaría de la Defensa Nacional ¿. Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea.

¹⁴³ Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional, página 20.

¹⁴⁴ Artículos transitorios del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional

Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquella, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional. [énfasis añadido]

263. Estos mandatos tienen sin duda por objeto proteger los derechos y las conquistas laborales y profesionales de los elementos de la Policía Militar y Naval que fueron asignados a la Guardia Nacional y marcar una suerte de continuidad entre ambos cuerpos para esos efectos. Sin embargo, es importante destacar **que estos mandatos no tienen por objeto incorporar en la Guardia Nacional a elementos regidos por una normativa del ámbito militar.**
264. De hecho, estos mandatos están dirigidos a dos momentos distintos: un primer momento es el de **asignación** a la Guardia Nacional y se obliga a que el personal asignado conserve los rangos y prestaciones que tenía en el cuerpo de origen. El segundo es el de la **reasignación a sus cuerpos de origen** y se obliga a que, **una vez que regresen**, les contabilicen el tiempo de servicio en la Guardia Nacional como tiempo de servicio en el cuerpo original y se les respeten los derechos que ya habían adquirido cuando se dio la asignación.
265. Bajo el amparo de esos mandatos no cabe el subsistema analizado en este apartado. Como se extrae de la exposición de motivos en los pasajes citados, los artículos impugnados buscaron, entre otros fines, proteger los derechos, estímulos y prestaciones de los elementos militares asignados a la Guardia Nacional. Esta **finalidad** no es solamente constitucionalmente válida, sino además encuentra asidero en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional. Sin embargo, el mandato constitucional ahí contenido fue específico: en la **asignación**, los elementos asignados debían conservar el rango y las prestaciones con las que contaban en el cuerpo de origen; en la **reasignación**, los elementos tendrían que recuperar los derechos vigentes al momento de la asignación y contabilizar el tiempo que duró la asignación para efectos de sumarla a su antigüedad en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Por lo tanto, el órgano reformador **detalló cómo habría de satisfacerse esa finalidad y el medio no fue permitir a los elementos asignados conservar su sujeción a la normatividad militar.**
266. Este medio no sólo no fue el elegido por el órgano reformador, sino que fue abiertamente rechazado durante el proceso de reforma constitucional que dio lugar al Decreto por el que se crea la Guardia Nacional.
267. Vale recordar que la propuesta contenida en la Minuta enviada por la Cámara de Diputados, durante el proceso de reforma constitucional al que se ha hecho referencia en el parámetro normativo, proponía adicionar el artículo 13 de la Constitución Federal para establecer: "Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan". Esta propuesta dio pie a nutridas discusiones, en ejercicios de Parlamento Abierto, en torno a la naturaleza de los integrantes de la Guardia Nacional y **terminó por ser rechazada.** La razón fue que se le consideró incompatible con el mando y el carácter civil de la Guardia Nacional y, por lo tanto, de sus integrantes. Con ello, el órgano reformador decidió mantener el artículo 13 constitucional intocado y no generar un esquema dual para el personal de la Guardia Nacional: sus integrantes quedaron sujetos, plenamente y de acuerdo con la naturaleza civil del órgano, de su régimen disciplinario y de su mando, a la jurisdicción civil.
268. Por lo tanto, reconocer el fuero militar a los elementos asignados a la Guardia Nacional resulta contrario al artículo 21 constitucional, leído en su textualidad y a la luz del proceso de reforma constitucional que le dio lugar. Y no solo es eso; reconocer la jurisdicción militar para ciertos delitos cometidos por elementos asignados a la Guardia Nacional resultaría contrario al artículo 13 constitucional.¹⁴⁵
269. Este Alto Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto del carácter restrictivo y excepcional que debe tener la jurisdicción militar en nuestro Estado de derecho.¹⁴⁶ Recientemente, al

¹⁴⁵ **Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

¹⁴⁶ Destaca el expediente varios 910/2010, antes citado, y el expediente varios 1396/2011, resuelto el 11 de mayo de 2015. De ahí se extraen las tesis de rubros e identificación: "FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR CONTRAVIENE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS". Tesis P. VI/2013 (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XVIII, tomo I, marzo de 2013, página 364; "FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL". Tesis P. II/2013 (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XVIII, marzo de 2013, tomo I, página 366; "COMPETENCIA PARA CONOCER Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS POR MILITARES, EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE ELLAS, QUE AFECTEN LOS DERECHOS HUMANOS DE CIVILES. SE SURTE A FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE PROCESOS PENALES FEDERALES". Tesis P. XIII/2013 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro XVII, marzo de 2013, tomo I, página 361; "RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DE FUERO MILITAR. INCOMPATIBILIDAD DE LA ACTUAL REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 2o. Y 8.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS". Tesis P. LXXI/2011 (9a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro III, diciembre de 2011, tomo I, página 554; y "TRIBUNALES DEL FUERO MILITAR. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR COMETIDOS CUANDO EL SUJETO ACTIVO PERTENECÍA A LAS FUERZAS ARMADAS, AUNQUE CON POSTERIORIDAD A SU COMISIÓN SEA DADO DE BAJA". Tesis 1º/J. 71/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 976.

resolver la acción de inconstitucionalidad 46/2016,¹⁴⁷ este Tribunal reconoció, como un hecho notorio, que la mitad de las sentencias condenatorias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México involucran el incumplimiento de los estándares sobre la excepcionalidad del fuero militar.

270. Así, entre dos mil nueve y dos mil diez, el Estado Mexicano fue condenado en cuatro ocasiones por la citada Corte Interamericana: casos Radilla Pacheco vs. México, Fernández Ortega y otros vs. México,¹⁴⁸ Rosendo Cantú y otra vs. México,¹⁴⁹ y Cabrera García y Montiel Flores vs. México.¹⁵⁰
271. En este punto, vale precisar el alcance que el órgano interamericano ha dado al fuero militar:
148. En cuanto a la jurisdicción penal militar, la Corte ha establecido que en un Estado democrático de Derecho, dicha jurisdicción ha de ser restrictiva y excepcional de manera que se aplique únicamente en la protección de bienes jurídicos especiales, de carácter castrense, y que hayan sido vulnerados por miembros de las fuerzas militares en el ejercicio de sus funciones.¹⁵¹ Además, la Corte ha señalado de manera reiterada que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria.¹⁵²¹⁵³
272. Así, **desde el punto de vista del sujeto activo**, se ha interpretado que la jurisdicción militar sólo puede proceder para **militares en activo** y durante **la realización de actos del servicio**. Además, en lo que concierne al **ámbito material**, se ha determinado que el fuero militar sólo es competente para conocer **delitos y faltas que, por su propia naturaleza, atentan de manera directa contra la disciplina militar**, entendida como un principio organizativo de las fuerzas armadas.
273. En virtud de lo hasta aquí referido, ampliar legislativamente el fuero militar previsto en el artículo 13 constitucional para comprender a elementos asignados a la Guardia Nacional que, por disposición constitucional y como se ha reiterado a lo largo de esta sentencia, es una institución de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita y bajo el mando de la Secretaría del ramo de la seguridad pública, resulta inconstitucional.
274. La única manera de considerar válida esa ampliación pasaría por reconocer: a) que los elementos asignados a la Guardia Nacional, provenientes del ámbito militar, son militares en activo; b) que éstos realizan, dentro de la Guardia Nacional, funciones militares; c) que están sometidos a un régimen disciplinario y a una estructura militar; y d) en consecuencia, que operan bajo un mando militar.
275. Aceptar estas premisas, que buscaron quedar asentadas en los artículos impugnados que se analizan, **es contrario a la naturaleza civil** de la Guardia Nacional.
276. **Resultaría en un fraude a la Constitución Federal considerar que esa institución policial conserva su carácter civil y se rige por una doctrina policial, si sus integrantes son militares en activo, sometidos a la jurisdicción y al régimen disciplinario militar, desarrollando funciones militares y actuando bajo la normativa militar (no sólo penal y disciplinaria, sino que, entre otras, la relativa a los ascensos, las recompensas y las remociones).**
277. Además, **terminaría por vaciarse de contenido la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría del ramo de la seguridad pública si tanto los ascensos y recompensas, como la remoción de sus elementos, dependieran en última instancia de la Secretaría del ramo de la Defensa.**
278. Tratar de refutar alguno de los elementos previos no haría más que evidenciar que, en ultimadas cuentas, el subsistema normativo analizado vulnera la seguridad jurídica del personal asignado a la Guardia Nacional. En este punto, vale señalar que la LGN, en su Capítulo III “Del Personal”, del Título Tercero “Carrera de la Guardia Nacional” sigue considerando que la Guardia Nacional se compone por su personal activo (en funciones, con licencia, en hospitalización o en sujeción o vinculación a

¹⁴⁷ Resuelta el diecisiete de abril de dos mil veintitrés.

¹⁴⁸ Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010.

¹⁴⁹ Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

¹⁵⁰ Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

¹⁵¹ [157] Cfr. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 117, y Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 189.

¹⁵² [158] Cfr. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 117, y Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 189.

¹⁵³ Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 68, párr. 148.

- proceso),¹⁵⁴ sin hacer distinciones entre el personal asignado del ámbito militar, que estaría entonces, al mismo tiempo, activo en dos instituciones distintas: el Ejército y la Guardia Nacional.
279. Las implicaciones no resultarían claras pues, la reforma al artículo 138 de la LOEFAM no vino aparejada con la regulación propia de esta nueva “categoría” de personal militar activo del Ejército y Fuerza Aérea. Por lo tanto, a esta nueva categoría le aplicarían las normas previstas entre los artículos 139 y 170 que regulan las generalidades de la función militar, el reclutamiento, el adiestramiento, los ascensos y las recompensas, las reclasificaciones, las vacaciones, las prestaciones de seguridad social y las bajas.
280. La voluntad de que el personal asignado a la Guardia Nacional proveniente del ámbito militar quede regulado por estas normas, se evidencia, no solo por la ausencia de una regulación específica que diga lo contrario o matice algunas de estas implicaciones, sino también por el resto de reformas que aquí analizamos:
- El artículo 170 referente a las bajas es reformado para adicionar la facultad del Secretario de la Defensa para remover al personal asignado a la Guardia Nacional.
 - El artículo 1 de la Ley de Ascensos y Recompensas es reformado para expandir el ámbito de aplicación de esa ley al personal de las Fuerzas Armadas “que se encuentren asignado a la Guardia Nacional”.
 - Y, como se analizó en el apartado previo, el artículo cuarto transitorio del Decreto impugnado es adicionado para especificar que el personal militar asignado “continuará en esa situación **bajo el mando de la persona Comandante de dicha institución de seguridad pública**”.¹⁵⁵
281. Los cambios analizados no podrían quedar comprendidos en el mandato realizado por el órgano reformador en el artículo tercero del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional. En él se buscó garantizar que, al momento de la **asignación**, se respetara el rango y las prestaciones de los militares que quedarían adscritos a la Guardia Nacional. Reconociendo el carácter transitorio de esta asignación, en ese transitorio se previeron garantías específicas para el momento de la **reasignación** al cuerpo de origen: 1) que se contabilizara el tiempo de su estancia en la Guardia Nacional, para efectos de la antigüedad (y claro, de los ascensos u otros estímulos que de ella derivan, una vez reasignados) y 2) se respetaran los derechos con que contaba el elemento al momento que se le asignó a la Guardia Nacional.
282. **Los cambios impugnados transforman al personal funcionalmente separado de su institución armada de origen, adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en la LGN, en personal activo del Ejército y la Fuerza Aérea, “prestando sus servicios bajo la Guardia Nacional”, pero bajo la jurisdicción, la disciplina, el mando, y, en general, la normatividad militar correspondiente.**
283. Así, en lo esencial, el subsistema normativo analizado, cuyo objeto es reformar el régimen del personal asignado de la Policía Militar, contraviene el artículo 21 constitucional porque distorsiona el carácter civil de la Guardia Nacional, su adscripción a la Secretaría del ramo de la seguridad pública y su disciplina policial. Además, contraviene el artículo 13 constitucional porque expande la jurisdicción militar a servidores que, de acuerdo con la Constitución Federal, son civiles.
284. Sin embargo, este Pleno destaca que, dentro de ese subsistema, el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional no adolece del mismo vicio de invalidez. Como se mencionó en párrafos previos, este artículo establece que, para ingresar a la institución policial analizada, se requiere no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones armadas ni policiales. Este requisito no supone por sí solo, contrario al resto de los aquí analizados, una violación al artículo 21 constitucional y, en específico, al carácter civil que debe revestir la Guardia Nacional. Lejos de ahí, esta nueva fracción reitera la necesidad de que los elementos que integran esta institución de seguridad pública se separen de sus cargos o comisiones previos para poder integrarla.

¹⁵⁴ **Artículo 33.** El personal activo de la Guardia Nacional podrá encontrarse en las siguientes situaciones:

I. En funciones;
II. Con licencia;
III. Hospitalizados, y
IV. Sujetos o vinculados a proceso.

¹⁵⁵ Si bien este artículo fue abordado en el apartado previo y se reconoció su validez **en el entendido de que el artículo 12 de la LGN detalla que el nivel de mando superior corresponde a la persona titular de la Secretaría**, el mismo sirve para abonar a la idea de que el Decreto impugnado tenía como intención modificar el régimen del personal asignado de la Policía Militar para quedar regulado bajo una normatividad **distinta** a la prevista en la LGN y **coincidente** con la del ámbito militar. De ahí que resultara necesario **reiterar** que, para el caso del mando, seguirían respondiendo a la persona Comandante de la Guardia Nacional.

285. Las razones anteriores llevan entonces a este Tribunal Pleno a reconocer la **validez del artículo 25, en la fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional; y, en contrapartida, a declarar la invalidez del artículo 57, párrafo segundo, de esa misma ley.** Igualmente, a declarar **inválidos los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,** así como **el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.**

C.2 Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval

286. Los artículos **segundo y quinto transitorios del Decreto impugnado** regulan la reasignación del personal naval a la Secretaría de Marina o bien, de ser su voluntad, su *reclutamiento* para conformar la Guardia Nacional bajo el régimen de personal asignado del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.¹⁵⁶
287. En específico, el artículo segundo transitorio regula las condiciones de la reasignación al cuerpo de origen o del *reclutamiento* para conformar la Guardia Nacional. Por su parte, el artículo quinto del capitulado transitorio norma la transferencia de recursos financieros y presupuestarios que surgen como consecuencia de los movimientos referidos.
288. Como se expuso al inicio de este subapartado, el régimen transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve fue enfático en que tanto la **Policía Militar como la Policía Naval tenderían a ser reasignadas** a sus cuerpos de origen.
289. En el caso de los elementos de la Policía Federal, el tratamiento fue muy diferente: la extinción de su cuerpo de origen y la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros de ésta a la Guardia Nacional se desarrolló en la LGN y se concretizó a través de lineamientos emitidos por el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y publicados en el DOF el veinite de septiembre de dos mil diecinueve.¹⁵⁷
290. En este sentido, **la reasignación de los elementos de la Policía Naval a su cuerpo de origen es, en principio, una de las consecuencias de la consolidación de la Guardia Nacional, proyectada y ordenada por el órgano reformador de la Constitución.**
291. La elección de los medios para llevar a cabo esta reasignación corresponde, como cualquier otro ajuste orgánico a las dependencias de la Administración Pública Federal, al Congreso de la Unión. Al respecto, el único lineamiento constitucional que limita, específicamente, esta reasignación es el contenido en el artículo tercero transitorio de la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Como se ha reiterado ya, a través del artículo el órgano reformador estableció que, **una vez reincorporados a su cuerpo de origen: 1)** se contabilizaría su estancia en la Guardia Nacional como unidades de servicio en éste, para efectos de cuantificar la **antigüedad**; y **2)** se les respetarían los **derechos** con los que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional.
292. En este sentido, el artículo segundo transitorio impugnado especifica que al personal *reasignado o reclutado* **le serán respetados “su antigüedad, derechos y beneficios adquiridos”.** Además, cualquiera que sea la dependencia receptora de estos elementos, **se le expedirá un documento que acredite el grado jerárquico con el que cuentan o “con el grado equivalente que corresponda”.**
293. Así, es posible concluir que **se cumplió, a través de estos transitorios, tanto con el objeto como con los lineamientos dados por el órgano reformador para reasignar a los elementos de la Policía Naval en su cuerpo de origen.**

¹⁵⁶ **Segundo.** El personal naval que fue asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019, que solicite formar parte de dicha institución de seguridad pública o que, transcurridos sesenta días naturales de la entrada en vigor del presente Decreto, no solicite su reasignación a la Fuerza Armada de origen se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar, cesando de prestar servicios en la Armada para pasar a prestarlos en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Al personal naval reclutado para conformar la Guardia Nacional se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. La Secretaría de Marina transferirá las plazas correspondientes, en términos de las disposiciones aplicables.

En todo caso, al personal a que se refiere esta disposición le serán respetados su antigüedad, derechos y beneficios adquiridos.

Quinto. La Secretaría de Marina transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional los recursos financieros y presupuestarios que correspondan en el presente ejercicio fiscal para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales respecto del personal naval que se transfiera a la Guardia Nacional, conforme a lo señalado en los párrafos primero y segundo del transitorio segundo del presente Decreto.

¹⁵⁷ Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal.

294. Sin duda podría llamar la atención de este Tribunal Pleno el artículo segundo transitorio que considera que **el personal naval “reclutado para conformar la Guardia Nacional”**, que es aquel que “solicite formar parte de dicha institución de seguridad pública” o bien, que “no solicite su reasignación a la Fuerza Armada de origen” en un plazo determinado, **pasará a prestar sus servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos** y no, como podría esperarse, en la Guardia Nacional.
295. Sin embargo, en la interpretación más favorable y sistemática, lo que mandata el régimen transitorio analizado es la absorción del personal proveniente de la Armada por parte del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, cuando éste decida seguir prestando sus servicios en la Guardia Nacional. Esto es, el *reclutamiento* por parte de la Guardia Nacional implica, de acuerdo con este régimen transitorio, el *mantenimiento del estatus quo de ciertos elementos dentro de la Guardia Nacional*, pero su readscripción a un cuerpo de origen distinto: el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
296. De esta forma, **se mantiene la estancia transitoria de los elementos castrenses dentro de la Guardia Nacional**, pues incluso aquellos que decidieron, en esta primera *ronda de reasignación*, mantenerse prestando sus servicios en la Guardia Nacional, serán llamados, el día de mañana, a regresar a su cuerpo de origen, solamente que éste será el Ejército y ya no la Armada.
297. Con lo hasta aquí expuesto devienen **infundados** los planteamientos de la minoría accionante esgrimidos en los conceptos tercero, cuarto y quinto. La readscripción del personal naval a su cuerpo de origen o su alternativo *reclutamiento*, pasando a convertirse en personal militar asignado al ente policiaco civil, dan cuenta del carácter transitorio de la estancia de estos cuerpos navales y militares en la Guardia Nacional. Esta estancia, como quedó establecido en párrafos previos, fue ordenada en el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, en sus artículos transitorios segundo y tercero, en donde se estableció que el nuevo ente se constituiría con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval y en donde enfatizó la necesidad de prever garantías para la reasignación de los últimos dos a sus respectivos cuerpos de origen.
298. En este sentido, los artículos aquí analizados no implican la desnaturalización de la Guardia Nacional, ni su conversión en un ente militar, mucho menos pueden llevar a este Tribunal Pleno a considerar que a través de los mismos, se permite la participación directa de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y que esta, además, excede los escenarios constitucionales para tal fin previstos. Lejos de ahí, los artículos impugnados operan una primera *ronda de reasignación* de los elementos de la Policía Naval que fueron asignados a la Guardia Nacional por mandato constitucional y que, con el Decreto impugnado, ven la posibilidad de ser reasignados a su cuerpo de origen o bien, continuar su comisión en la Guardia Nacional, en el entendido de que, en una futura reasignación, su cuerpo de origen será el Ejército y no la Armada.
299. Finalmente, este Tribunal Pleno considera que en operaciones como la analizada, que involucran directamente la situación laboral de tantos servidores y responden a un engranaje transitorio altamente vinculado con la política de seguridad pública, la deferencia al órgano legislativo debe aumentar y el control abstracto constitucional debe atender a las finalidades y al cumplimiento de los lineamientos explícitamente formulados por el órgano reformador.
300. En este sentido, se **reconoce la validez de los artículos segundo y quinto transitorios** del Decreto impugnado.

D. Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional

D. Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional		
Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
LEY DE LA GUARDIA NACIONAL	Artículo 21, fracciones III y VII	Reconocer la validez.
	Artículo 22, párrafo primero	Reconocer la validez.
	Artículo 26, fracciones V, VI, VII y VIII	Reconocer la validez.
	Artículo 34, fracción III, inciso d)	Reconocer la validez.
	Artículo 39, fracción III	Reconocer la validez.
	Artículo 86, párrafo segundo	Reconocer la validez.
DECRETO IMPUGNADO	Artículos transitorios primero, octavo y noveno.	Reconocer la validez.

301. En este apartado se analizan, en general, cambios a la estructura orgánica y en el personal de la Guardia Nacional. Para mayor claridad, se dividen en subapartados.

Cambios en la profesionalización del personal de la Guardia Nacional

302. El **artículo 39** dispone sobre la profesionalización del personal de la Guardia Nacional. Con la reforma impugnada, se modificó la fracción III: la profesionalización de la Guardia Nacional se realizará mediante las instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas,¹⁵⁸ sin prever para tal efecto, como se hacía en el texto previo, la necesidad de suscribir convenios de colaboración suscritos entre la Secretaría del ramo de la seguridad pública y las personas titulares de las Secretarías del ámbito castrense.¹⁵⁹
303. Esta reforma, leída aisladamente, podría llevar a suponer que la profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará, exclusivamente y en general, a través de centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas.
304. Esta es la lectura combatida por la accionante quien considera que, lo anterior, es uno más de los eslabones del Decreto impugnado mediante el cual se busca militarizar al órgano, desprendiéndolo de su carácter civil. En especial, la minoría enfatiza en la importancia, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, de que la formación de los elementos que integran la institución se dé fundada en una doctrina civil.
305. Ciertamente, esta lectura del artículo impugnado resultaría contraria a la Constitución Federal e inconveniente, pues supondría que la institución federal encargada de garantizar la seguridad pública estaría conformada por elementos adiestrados bajo cánones exclusivamente castrenses.
306. El entrenamiento que reciben los elementos encargados de prevenir, investigar y perseguir los delitos y, en general, de garantizar la seguridad pública, debe estar basado en el respeto a los derechos humanos, por la intensa incidencia que supone su actuación en la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas. En la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, el órgano reformador decidió establecer, expresamente, que la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regiría por **una doctrina policial** fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.
307. A la luz de los precedentes de la Corte Interamericana, es justamente este entrenamiento el que determina la idoneidad de cuerpos civiles, sobre cuerpos militares, para realizar labores de seguridad pública en un Estado democrático. Reiteradamente, y como se señaló en el apartado correspondiente de esta sentencia, la Corte ha establecido:
88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.¹⁶⁰
308. Sin embargo, esta lectura debe descartarse a la luz de la propia Ley de la Guardia Nacional, leída en su conjunto, y del sistema normativo en el que ésta se inserta.
309. Por un lado, el propio artículo impugnado prevé que la profesionalización se realiza **conjuntivamente** en instituciones de formación policial federales debidamente certificadas, en instituciones públicas nacionales o extranjeras y en estas instituciones de las Fuerzas Armadas.¹⁶¹

¹⁵⁸ **Artículo 39.** La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:

[...]

III. Las instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas.

[...]

¹⁵⁹ En el artículo previo a la reforma, se añadía: “en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación”.

¹⁶⁰ *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de noviembre de 2010, serie C No. 220.

¹⁶¹ Ley de la Guardia Nacional

Artículo 39. La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:

I. Las instituciones de formación policial de la Federación, debidamente certificadas;

II. Las instituciones públicas, nacionales o extranjeras, y

III. Las instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas. La capacitación del personal de la Guardia Nacional podrá realizarse en instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

310. Por otro lado, este artículo se enmarca en el capítulo IV, relativo a la profesionalización, y ahí se destaca que los ejes de la formación son el policial, el académico y el axiológico, que se elaboran de acuerdo con lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización,¹⁶² en donde se determinan los cursos a realizar para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional.¹⁶³
311. Este Programa es aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Consejo es la instancia de coordinación y definición de políticas públicas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, integrada interdisciplinariamente, presidida por el titular del Ejecutivo Federal y con la Comisión Nacional de Derechos Humanos como invitada permanente.¹⁶⁴
312. Adicionalmente, en ese mismo capítulo de la Ley de la Guardia Nacional, se establece que el personal de la Guardia Nacional deberá completar el adiestramiento policial civil de manera obligatoria.¹⁶⁵
313. Así, una lectura sistemática permite descartar la lectura de la disposición impugnada hecha por la accionante. El artículo 39, fracción III, no implica que ahora los elementos de la Guardia Nacional serán adiestrados por las Fuerzas Armadas exclusivamente ni que serán éstas las que determinarán su entrenamiento. Los elementos de la Guardia Nacional deberán completar un adiestramiento policial civil y su profesionalización estará conformada por los cursos que se establezcan en el Programa Rector de Profesionalización, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Con ello, se garantiza que su adiestramiento reposa en una doctrina policial civil, autorizada y guiada por autoridades con esa misma naturaleza.
314. Bajo esta lectura sistemática del precepto impugnado también resulta claro que devienen **infundados** los últimos tres conceptos de invalidez planteados por la minoría accionante, pues no se actualiza la premisa necesaria (la Guardia Nacional no queda militarizada o bajo el mando y control militar). Aun dejando de lado esa premisa, tampoco se advierte que el precepto impugnado conduzca a permitir la participación de las fuerzas armadas las labores de seguridad pública, fuera de los supuestos taxativamente previstos en la Constitución Federal.
315. Por lo anterior, se **reconoce la validez del artículo 39, fracción III**, de la Ley de la Guardia Nacional.
- Cambios en el servicio de carrera y en la rotación del personal*
316. El artículo 26 de la LGN regula la Carrera de la Guardia Nacional. En la fracción V se establece que los periodos y los requisitos para realizar y participar en los concursos de ascensos serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional y, como novedad, este órgano lo hará de forma coordinada con la Secretaría de la Defensa Nacional.¹⁶⁶
317. En la fracción VIII, del mismo artículo 26, se establece que el personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción y, como novedad, habrá una rotación permanente en relación con sus mandos, para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones.¹⁶⁷

¹⁶² Ley de la Guardia Nacional

Artículo 38. La capacitación y profesionalización del personal de la Guardia Nacional comprenden los tres ejes de formación siguientes:

I. Policial;
II. Académico, y
III. Axiológico.

Los ejes de formación policial, académico y axiológico se elaborarán acorde a lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

¹⁶³ Ley de la Guardia Nacional

Artículo 40. El programa de capacitación y profesionalización determinará los cursos que deban realizarse para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional.

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

¹⁶⁴ Véanse artículos 10 y 12 de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁶⁵ **Artículo 41.** El personal de la Guardia Nacional deberá completar el adiestramiento policial civil de manera obligatoria, de conformidad con los reglamentos, manuales y demás disposiciones relativas.

¹⁶⁶ **Artículo 26.** La Carrera de Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente:

[...]

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

[...]

¹⁶⁷ **Artículo 26.** [...]

[...]

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

[...]

VIII. El personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción, con base en las necesidades del servicio. En relación con los mandos, se garantizará su rotación permanente para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones;

[...]

318. Finalmente, las fracciones VI y VII remiten al Reglamento para el establecimiento de los criterios para la promoción del personal, estableciendo ciertas bases, y para su régimen de estímulos.¹⁶⁸
319. Por su parte, el **artículo 34, fracción III, inciso d)**, establece que la remoción ocurre cuando se incurre en responsabilidad en el desempeño de las funciones o deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario.¹⁶⁹ La reforma consistió en que ahora se considera a la remoción como una de las hipótesis de baja del servicio del personal de la Guardia Nacional, mientras que antes, la remoción actualizaba un supuesto de conclusión del servicio del personal, distinto a la baja.
320. La accionante considera, como se ha reiterado, que los artículos impugnados forman parte de un sistema que desnaturaliza el carácter civil de la Guardia Nacional, ordenado constitucionalmente.
321. Respecto de la regulación del servicio de carrera, este Tribunal considera que la intervención de la Secretaría de la Defensa Nacional, en un plano de **coordinación** para determinar, junto con el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, los periodos para realizar los concursos de ascenso y los requisitos de participación, no vulnera el entramado constitucional que funge como parámetro de estas disposiciones.
322. Si bien es cierto, como afirma la accionante, que durante el proceso legislativo que llevó a la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se alcanzó el consenso de **excluir la intervención permanente de la Secretaría de la Defensa Nacional en la organización y la dirección de la Guardia Nacional**, también lo es que el artículo sexto transitorio previó que, durante un periodo de tiempo fijo, esta Secretaría podría participar en labores específicas que quedarían establecidas en la ley.
323. Particularmente, el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, habilitó a las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina a **participar, conforme a la ley, en la instrumentación de las normas de ascensos**.¹⁷⁰
324. En tal virtud, la adscripción a la Secretaría del ramo de la seguridad pública y el carácter estrictamente civil con los que el artículo 21 constitucional define a la Guardia Nacional no se ve alterado por la coordinación de la Secretaría de la Defensa Nacional en la regulación de los concursos de ascensos que realiza el Consejo de Carrera de la institución policiaca. Sobre todo, es destacable que la **determinación** de los periodos y requisitos para realizar dichos concursos **corresponde, en última instancia, al Consejo de Carrera de la Guardia Nacional**. Por lo tanto, **los términos y el alcance de la coordinación** con la Secretaría de la Defensa serán definidos por el propio Consejo en función de la vigencia o el fenecimiento del artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional y que permite la **participación** de las dependencias del ramo de la defensa y de la marina en la instrumentación de normas relacionadas con ingresos y ascensos, entre otras.

¹⁶⁸ Artículo 26. [...]

[...]

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

VII. El régimen de estímulos para el personal de la Guardia Nacional, que establezca el Reglamento;

[...]

¹⁶⁹ Artículo 34. La conclusión del servicio del personal de la Guardia Nacional es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o cuando haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con las disposiciones aplicables, o

II. Derogada.

III. Baja, por:

[...]

b) Muerte o incapacidad permanente;

c) Jubilación, o

d) Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario.

[...]

¹⁷⁰ Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

[énfasis añadido]

325. Adicionalmente, respecto del resto de los cambios impugnados, se advierte que los mismos no se ven afectados por la colaboración puntual de la Secretaría de la Defensa Nacional en los procesos de ascensos mencionados. Además, este Tribunal Pleno no advierte que el Congreso de la Unión encuentre algún límite constitucional para establecer una rotación permanente de los mandos o posibilitar el cambio de adscripción del personal de la Guardia Nacional. Lejos de ahí, la Constitución Federal lo faculta en términos amplios para organizar a esa institución y para determinar su estructura orgánica.
326. Aunado a lo anterior, el Congreso de la Unión no altera las bases constitucionales ya exploradas cuando remite al Reglamento para establecer los estímulos para el personal o el detalle de los criterios para su promoción, pues los lineamientos mínimos quedan contenidos en la ley y no se advierte como lo anterior, en relación con el planteamiento de la accionante, desnaturalizaría el carácter de la Guardia Nacional.
327. Ahora bien, en lo que concierne a las causas de la conclusión del servicio del personal, este Pleno tampoco advierte que el legislador haya actuado fuera de su ámbito material de configuración ni que haya sobrepasado alguno de los límites o lineamientos ordenados constitucionalmente. La regulación de las causas de conclusión del personal está comprendida en la facultad genérica del Congreso de la Unión para *organizar* a la institución de seguridad pública y, en específico, atiende a los elementos que el órgano reformador, a través del artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional le ordenó regular.¹⁷¹
328. Con lo anterior, sólo basta agregar que los cambios analizados no suponen un replanteamiento o un análisis de los límites que constitucionalmente se han impuesto a la participación de las fuerzas armadas en el ejercicio de tareas de seguridad pública. De entrada, las modificaciones aquí analizadas, no suponen *militarizar* o cambiar la adscripción de la Guardia Nacional, por lo que no se surte el presupuesto para abordar los conceptos esgrimidos por la accionante en los conceptos tercero, cuarto y quinto que devienen por lo tanto **infundados**.
329. Lo anterior lleva a **reconocer la validez del artículo 26, en sus fracciones V, VI, VII y VIII, así como del artículo 34, fracción III, inciso d),** de la Ley de la Guardia Nacional.
- Cambios en la estructura orgánica*
330. Respecto de la estructura orgánica, es el Reglamento quien la detalla, con los mínimos establecidos en la legislación. Con la reforma al **artículo 21** impugnado de la LGN:
- Desaparecen las Coordinaciones Regionales;¹⁷²
 - Se adiciona la existencia de servicios de investigación e inteligencia, adicionales a los servicios técnicos y administrativos que existían previamente.¹⁷³
331. En el **artículo 22**, se prevé, en relación con el punto previo, que la Guardia Nacional dispondrá de las “unidades de servicios” que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, siendo que antes la norma hablaba de “unidades especializadas”.¹⁷⁴
332. El último cambio relacionado con la estructura orgánica es el operado por el **artículo 86** de la LGN. Ahí se mantiene la configuración de la coordinación operativa interinstitucional, pero se elimina la mención de que las personas representantes de las Secretarías “serán considerados en igualdad de condiciones” en el desempeño de sus funciones.

¹⁷¹ El artículo 34 impugnado está relacionado con la reforma al artículo 170 de la LOEFAM; sin embargo, contrario a lo ahí concluido respecto de la inconstitucionalidad de facultar a la persona titular de la Secretaría de la Defensa para remover al personal asignado en la Guardia Nacional, aquí no se advierte que la regulación contravenga el carácter civil de la institución policiaca o constituya uno de los eslabones de la transferencia del control operativo y administrativo que se buscaba realizar al ramo de la Defensa.

¹⁷² **Artículo 21.** La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con:

[...]

III. Las Coordinaciones Territoriales y Estatales:

[...]

¹⁷³ **Artículo 21.** La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con:

[...]

VII. Los servicios de investigación e inteligencia, técnicos y administrativos.

¹⁷⁴ **Artículo 22.** La Guardia Nacional dispondrá de las unidades de servicios que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales adoptarán la organización que requieran sus funciones.

Asimismo, contará con la Unidad de Asuntos Internos cuyo titular será nombrado por el Presidente de la República, contará con autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento de la presente Ley.

333. Para entrar al análisis de la estructura orgánica, como en los puntos previos, es necesario advertir que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de organizar a la Guardia Nacional, de dotar su estructura orgánica y de dirección, respetando las bases del artículo 21 y, en particular, el carácter civil del que se dotó a la institución policial y su adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública.
334. Bajo este parámetro, este Pleno no advierte que las modificaciones realizadas a la LGN ahora analizadas contravengan o impliquen una modificación al carácter civil de la institución por lo que resultan infundados los planteamientos de la demanda formulada por la minoría. El objeto de los mismos se encuadra en hacer modificaciones a la manera en la que se estructuran las divisiones territoriales que tendrá la Guardia Nacional,¹⁷⁵ así como las subdivisiones logísticas requeridas para sus funciones. No se observa, como plantea la accionante, que contar con unidades de inteligencia e investigación y que a éstas se les denomine unidades “especializadas” o bien, unidades “de servicio” sea, por sí mismo, un indicio de una transformación a la naturaleza de las funciones que tiene asignadas la Guardia Nacional constitucionalmente. Al contrario, éstas resultan compatibles con la efectiva prevención, investigación y persecución de los delitos, que definen parte de las labores que se le encomiendan a las instituciones de seguridad pública.
335. Finalmente, la modificación realizada a la Coordinación Operativa Interinstitucional tampoco contraviene al parámetro de regularidad en la materia. Esta Coordinación se encarga de gestionar la “colaboración estratégica” entre la Guardia Nacional y otras dependencias de la Administración Pública Federal.¹⁷⁶ Se integra por representantes de las Secretarías del ramo de la seguridad pública, de la Defensa y de la Marina, designados por el Presidente.¹⁷⁷
336. A diferencia de lo que ocurría antes, en el artículo ya no se destaca explícitamente que esos tres representantes deben actuar en igualdad de circunstancias. Sin embargo, la eliminación de esa mención no implica afirmar la preminencia o la existencia de alguna jerarquía en su interior. Además, la existencia de este órgano no menoscaba las facultades genéricas con las que cuenta la Secretaría del ramo de la seguridad pública para coordinarse, en materia de Guardia Nacional, con el resto de las dependencias federales, estatales o municipales. De hecho, basta con observar el siguiente capítulo de la LGN, dentro del mismo Título Sexto “De la Coordinación y la Colaboración” para destacar ejemplos de ello.¹⁷⁸
337. De nueva cuenta, tampoco resulta un indicio de una desnaturalización de la institución analizada el hecho de que en el seno de esa Coordinación convivan secretarios de las tres dependencias mencionadas, pues, en términos del artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, se permitió la participación de los ramos de la Defensa Nacional y de Marina, conforme lo dispusiera la ley, por un periodo fijo.
338. Finalmente, dentro del régimen transitorio del Decreto impugnado, aparece, la habitual estipulación de su entrada en vigor en el primer artículo y la frecuente derogación en abstracto de las disposiciones que se oponen a su contenido en el último, así como el artículo transitorio octavo que prevé que las Secretarías mencionadas son las responsables de instrumentar el Decreto, sin que, en general, se autoricen recursos adicionales para tales efectos.¹⁷⁹ Este Pleno no advierte en estas disposiciones el vicio de inconstitucionalidad desarrollado por la accionante.
339. Como se observó en este apartado, el Decreto dispone cambios -distintos al traslado inconstitucional ya advertido- por lo que resulta coherente que, para todos estos, se introduzca el mandato de los términos en que estas modificaciones serán realizadas por las dependencias correspondientes. Sin que lo anterior implique una transferencia en la adscripción de la Guardia Nacional, una modificación a su naturaleza civil o bien, una intromisión de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública fuera de los supuestos taxativamente establecidos en la Constitución Federal para tal efecto.

¹⁷⁵ Ley de la Guardia Nacional

Artículo 20. Las Coordinaciones Regionales serán las áreas geográficas que servirán de base para el despliegue de la Guardia Nacional en el territorio nacional.

¹⁷⁶ Artículo 87 de la LGN.

¹⁷⁷ Artículo 86 de la LGN.

¹⁷⁸ Véanse artículos 88, 91 y 92 de la LGN.

¹⁷⁹ **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Octavo. Las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina son responsables de la instrumentación del presente Decreto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos, lo anterior, con independencia de lo señalado en los transitorios quinto y sexto, fracción II, del presente Decreto.

Noveno. A partir de la entrada en vigor de este Decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan a su contenido, comprendidas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otra de carácter administrativo.

340. En virtud de lo anterior, se **reconoce la validez del artículo 21, fracciones III y VII; 22, párrafo primero; y 86, párrafo segundo**, de la Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos transitorios **primero, octavo y noveno del Decreto impugnado**.

E. Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública

E. Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública		
Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
LEY DE LA GUARDIA NACIONAL	Artículo 7, fracción IX.	Reconocer la validez.
	Artículo 17, tercer párrafo.	Reconocer la validez.
	Artículo 18, cuarto párrafo.	Reconocer la validez.
	Artículo 19, fracción I.	Reconocer la validez.
	Artículo 32 Bis.	Reconocer la validez.
LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	Artículo 2 Bis.	Reconocer la validez.

341. En sus primeros dos conceptos de invalidez, la minoría postula que la Guardia Nacional ha sido desnaturalizada, al quedar materialmente adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional, quien detenta su control y dirección, en contravención con el artículo 21 constitucional. Después, en sus últimos tres conceptos de invalidez, la accionante considera que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe ser extraordinaria y subordinada a un mando civil. En ese sentido, es inconstitucional que la Guardia Nacional devenga un cuerpo dependiente operativa, jerárquica y administrativamente, del ámbito castrense, cuya función sea el auxilio de la Fuerza Armada.
342. Lo anterior desconoce la finalidad de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y el mandato expreso del artículo 129 constitucional: la consolidación de la Guardia Nacional, el fortalecimiento de las instituciones policiales locales y el regreso ordenado de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles. Éstas, en tiempos de paz, deberían ejercer exclusivamente funciones conectadas de manera estricta con la disciplina militar y sólo de manera *excepcional y bajo parámetros estrictos*, auxiliar en tareas de seguridad pública, siempre *subordinada* al mando civil, tal como desprenden de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, resuelta por este Tribunal Pleno.
343. Además, postula que la autoridad militar únicamente puede involucrarse en seguridad pública en tres supuestos delimitados por la Constitución: 1) en el marco del régimen transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional; 2) de acuerdo con el artículo 119 constitucional, para lo que tendría que existir una solicitud formulada por la entidad federativa; y 3) en un contexto de activación de la suspensión de derechos prevista en el artículo 29 constitucional.
344. Para la minoría accionante, **la militarización de la Guardia Nacional supone una vulneración a estos tres regímenes**. En específico, su *desnaturalización* implica la suspensión de la garantía de seguridad pública civil prevista en el artículo 21 constitucional, y de los derechos que con ella se pretenden salvaguardar; esta suspensión es inconstitucional por no seguir el proceso de activación previsto en el artículo 29 constitucional.
345. Como se advierte de la síntesis de los últimos tres conceptos planteados por la accionante, los mismos parten de **la premisa consistente en considerar que la Guardia Nacional ha quedado desnaturalizada por la transferencia en el mando y control de la Secretaría del ramo de la seguridad pública a la del ramo de la defensa**.¹⁸⁰ En este sentido, las facultades y la actuación de la

¹⁸⁰ Del escrito de demanda, en su página 105, se extrae textualmente: "Partimos de la base ya desarrollada en conceptos de invalidez anteriores en los que se ha acreditado y concluido que el Decreto ha desnaturalizado la Guardia Nacional, eliminando su carácter y sujeción a un mando civil, y dotándolas de una naturaleza y sujeción a mando civil castrense".

Guardia Nacional son leídas, por la minoría accionante, como equivalente a la de las Fuerzas Armadas (por haberse *militarizado* la Guardia Nacional) y de esta equivalencia hacen derivar la inconstitucionalidad.¹⁸¹

346. El análisis de esta transferencia ha sido abordado de manera previa en esta sentencia, por lo que, en sentido estricto, **se desmoronó la premisa que les servía de base**. Esto es, si la Guardia Nacional está adscrita a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, quien ejerce sobre ésta mando y control, su naturaleza es la de una institución de seguridad pública y no la de una institución castrense y, por lo tanto, su actuación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública no implica la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.
347. Siguiendo esta lógica, hasta este punto, se han ido considerando **infundados** los conceptos de invalidez tercero, cuarto y quinto,¹⁸² en relación con los artículos válidos del Decreto impugnado.
348. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que, independientemente de los cambios orgánicos, de mando y de adscripción realizados a la Guardia Nacional, el Decreto impugnado adicionó, a través de los artículos 7, fracción IX, 17, 18, 19 y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional y artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, **normas instrumentales para la colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada permanente, respecto de la seguridad pública**, y que **subsiste, respecto de las mismas, una parte de la cuestión planteada por la accionante**: ¿es “válido conforme a la regularidad constitucional ordinaria que la Fuerza Armada permanente se involucre en cuestiones de seguridad pública”?¹⁸³
349. En concreto, el Decreto impugnado estableció la obligación para el Comisario General, para el Comisario Jefe y para la persona titular del Batallón, de cada Coordinación Territorial, Estatal y de Unidad, respectivamente, de mantener un enlace con sus homólogos de las Fuerzas Armadas, “a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública”.¹⁸⁴ Para este efecto, en el **artículo 32 Bis de la LGN**, el legislador previó cuál sería la equivalencia jerárquica

¹⁸¹ Del escrito de demanda, en la misma página 105, se extrae un ejemplo de este razonamiento: “Así, del Decreto de reforma impugnado se desprende que la Guardia Nacional “debe” “intervenir” en seguridad pública en el ámbito local, lo que en sí mismo implica que ahora un cuerpo sujeto a un mando castrense -SEDENA- se involucre en seguridad pública local”. Igualmente, en términos más genéricos, en el quinto concepto de invalidez se formula: “Con el Decreto de reforma impugnado, las actividades de investigación de los delitos se realizarán por un cuerpo que se ha convertido en castrense, bajo mando castrense, y que aun cuando se pretende sostener que actuará bajo dirección del Ministerio Público, en realidad actuará bajo el control operativo y administrativo de la Sedena. De esta manera, es evidente la suspensión de la garantía de ejecución de ser investigado por un cuerpo civil, de mando civil, bajo la dirección del Ministerio Público, que acontece con el Decreto de reforma impugnado”.

¹⁸² El estudio del cuarto concepto de invalidez, además, resultaría estéril porque el mismo se destina a combatir, principalmente, lo dispuesto en el artículo 7, fracción VII, de la Ley de la Guardia Nacional. Respecto de este, **se sobreseyó la acción de inconstitucionalidad** por ausencia de cambio en su sentido normativo y, por lo tanto, falta de oportunidad en su impugnación. Aun si los argumentos de la accionante fueran analizados de manera amplia, en contra del sistema normativo, este concepto sólo podría ser atendido si se compartiera la premisa de que la Guardia Nacional es ahora un ente militar. Textualmente se reconoce: “Con la premisa anterior [el Decreto ha desnaturalizado la Guardia Nacional] surge un problema constitucional adicional, en la medida en que el artículo 7, fracción VII, del Decreto prescribe [...] (escrito de demanda, página 105)”.

¹⁸³ Cfr. Escrito de demanda, página 45 y siguientes.

¹⁸⁴ Ley de la Guardia Nacional

Artículo 17. En cada Coordinación Territorial habrá un Comisario General, quien ejercerá su autoridad y dispondrá de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Los Coordinadores Territoriales tendrán bajo su autoridad a dos o más Coordinaciones Estatales.

El Comisario General mantendrá enlace con los Comandantes de Región Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones.

Artículo 18. En cada Coordinación Estatal habrá un Comisario Jefe, quien ejercerá su autoridad en el ámbito territorial de una entidad federativa.

Los Coordinadores Estatales tendrán bajo su autoridad a dos o más Unidades.

Las Coordinaciones Estatales dispondrán de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El Comisario Jefe mantendrá enlace con los Comandantes de la Zona Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones.

Artículo 19. Las Coordinaciones de Unidad serán de Batallón, Compañía, Sección, Pelotón y Escuadra, conforme a las disposiciones siguientes:

I. El Batallón estará a cargo de un Comisario o Inspector General, tendrá bajo su mando a dos o más Compañías, contará con una Jefatura de Coordinación Policial y dispondrá de la estructura necesaria para realizar sus funciones.

Asimismo, conforme a las instrucciones que reciba de la persona titular de la Coordinación Estatal de la cual dependa, la persona titular del Batallón mantendrá enlace con su homólogo de las Fuerzas Armadas en su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones;

[...] [énfasis añadido en las porciones normativas impugnadas]

entre el personal de la Guardia Nacional y el de las Fuerzas Armadas.¹⁸⁵ En relación con lo anterior, el Decreto impugnado adicionó un **artículo 2 Bis** a la LOEFAM para establecer que el personal militar podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública en los términos que señale el marco jurídico aplicable.¹⁸⁶

350. El Decreto impugnado también adicionó una **fracción IX al artículo 7** de la LGN para incorporar, como uno de los fines de la Guardia Nacional, el auxilio a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus funciones cuando así lo disponga el titular del Ejecutivo Federal.¹⁸⁷
351. Este Tribunal Pleno considera que **es infundado el planteamiento de la accionante** pues los artículos analizados en este apartado conforman un subsistema que permite la colaboración entre la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas que es válido, en atención a la interpretación sistemática del mismo.
352. Este artículo, como se sintetizó previamente, faculta al personal militar a “efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública”. Para tal efecto, la limitante es que lo haga “en los términos del **marco jurídico aplicable**”.
353. Ahora bien, este Tribunal Pleno reitera que, para integrar el marco jurídico que resulta aplicable al ejercicio de dicha facultad resulta de especial relevancia traer a cuenta, en adición a lo ya establecido en el parámetro contextual respecto de la excepcionalidad del uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad interna, lo dispuesto por la Corte Interamericana en el Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, en donde se declaró la responsabilidad del Estado Mexicano por desaparición forzada en el marco de un operativo militar involucrado en tareas de seguridad pública:

178. En atención a lo anterior, el Tribunal estima que, por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos. [...]

¹⁸⁵ **Artículo 32 Bis.** Para una adecuada colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Nacional en el desempeño de las funciones de seguridad pública que tiene a su cargo, conforme a lo previsto en los artículos 17, 18 y 19, fracción I, de esta Ley, la equivalencia jerárquica entre el personal de la Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas será la siguiente:

GUARDIA NACIONAL	EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA	ARMADA
I. Comisarios: Comisario General Comisario Jefe Comisario	I. Generales: General de División General de Brigada o General de Ala General Brigadier o General de Grupo	I. Almirantes: Almirante Vicealmirante Contralmirante
II. Inspectores: Inspector General Inspector Jefe Inspector	II. Jefes: Coronel Teniente Coronel Mayor	II. Capitanes: Capitán de Navío Capitán de Fragata Capitán de Corbeta
III. Oficiales: Primer Subinspector Segundo Subinspector Oficial Suboficial	III. Oficiales: Capitán primero Capitán segundo Teniente Subteniente	III. Oficiales: Teniente de Navío Teniente de Fragata Teniente de Corbeta Primer Maestre/Guardia Marina
IV. Escala Básica: Agente Mayor Agente Subagente Guardia	IV. Clases: Sargento primero Sargento segundo Cabo Soldado	IV. Clases: Segundo Maestre Tercer Maestre Cabo Marinero

¹⁸⁶ **Artículo 2 Bis.** El personal militar podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública en los términos que señale el marco jurídico aplicable.

¹⁸⁷ **Artículo 7.** La Guardia Nacional, para materializar sus fines, debe:

[...]

VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes;

VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables, y

IX. Auxiliar a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones, cuando así lo disponga la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.

[énfasis añadido en las porciones normativas impugnadas]

179. En concreto, este Tribunal se ha referido en distintas ocasiones a la participación de fuerzas armadas en la alteración del orden público. En este sentido, el Tribunal recuerda que en el Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela estableció que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, **dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad** para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.

180. En el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, la Corte estableció que **la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles**; asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que “las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil”. Lo anterior fue reiterado también en el caso Osorio Rivera Vs. Perú, en el supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles.

181. Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar en que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, **conducen en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.**

182. En vista de lo anterior, **como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:**

a) **Extraordinaria**, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

b) **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;

c) **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**

d) **Fiscalizada, por órganos civiles** competentes, independientes y técnicamente capaces. ¹⁸⁸

[énfasis añadido]

354. La Corte Interamericana aplicó ese baremo para analizar los hechos del caso concreto y concluyó que la operación militar que estaba bajo análisis **carecía de una regulación que previera la excepcionalidad, con todas las salvaguardas referidas**, de la actuación militar:

185. La Corte constata que la implementación del “Operativo Conjunto” materia de este caso, **no contaba con una regulación o aplicación que previera la excepcionalidad y temporalidad de la actuación militar, así como demás salvaguardias frente a este tipo de intervenciones [...], menos aún con una fiscalización independiente de sus operaciones**, como quedó demostrado, entre otras probanzas, con la Queja 886/09 interpuesta ante el propio “Programa de Atención y Quejas” del “Operativo” y la remisión del caso a la jurisdicción militar [...].

¹⁸⁸ Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, Serie C No. 370, párrafos 178 a 182.

204. La Corte constató que el incremento en la participación del Ejército en las labores de seguridad ciudadana ha sido un patrón constante en México desde el año 2006 [...]. En dicho escenario, el empleo de las fuerzas castrenses en la lucha contra la delincuencia se convirtió en una práctica recurrente mediante la implementación de los denominados “Operativos Conjuntos” en cuya intervención concurrían efectivos policiales y militares [...]. **Lo anterior, sin haberse acreditado, para efectos del caso concreto, que se hubieran respetado salvaguardias para la participación de las fuerzas armadas, tales como la: excepcionalidad, temporalidad y estricta necesidad del operativo conjunto, así como una adecuada regulación y protocolos de actuación para tales tareas ni su fiscalización, e inclusive ventilándose los hechos denunciados en el fuero militar por un periodo de tiempo considerable [...].**¹⁸⁹

[énfasis añadido]

355. Así, en el precedente citado, la Corte Interamericana reiteró las salvaguardias mínimas necesarias para la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y consideró que la implementación del operativo militar analizado **carecía de una regulación que previera la excepcionalidad y la temporalidad de la actuación castrense.**

356. Estas salvaguardias fueron retomadas por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas,¹⁹⁰ en donde se invalidó la Ley de la Seguridad Interior. En síntesis, la sentencia estableció que el Congreso de la Unión no era competente para legislar la materia de seguridad interior, que distaba, en su contenido y alcance, de la seguridad nacional. Además, el engrose reflejó que se configuraba un fraude a la Constitución, pues la ley impugnada no regulaba una vertiente interna de la seguridad nacional, sino que regulaba la seguridad pública, que dejaba a cargo de las fuerzas armadas de manera permanente. Se concluyó:

159. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las condiciones de excepcionalidad y temporalidad no se cumplieron en este caso ya que se creó un esquema permanente de participación que incluye a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

160. En conclusión, el Congreso se excedió en el uso de su competencia para legislar en materia de seguridad nacional ya que la utilizó para encubrir la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tareas que no le son propias, con la consecuencia de descontextualizar los supuestos que la restringen.¹⁹¹

357. Finalmente, para abordar sistemáticamente el marco jurídico a la que esta norma refiere es menester recalcar que la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve tuvo como uno de sus objetivos lograr el regreso ordenado y progresivo de las Fuerzas Armadas a sus planteles, y, en ese sentido, dispuso que su participación en tareas de seguridad pública tendría que quedar formalizada por el Presidente de la República y cumplir con el carácter extraordinario, regulado, fiscalizado y subordinado. Precisamente, con este fundamento, se emitió el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, cuya validez ya fue reconocida por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 90/2020.

358. En la misma línea, el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, se publicó en el DOF la reforma al artículo quinto transitorio del *Decreto por el que se crea la Guardia Nacional*. En él se modificó el plazo para prolongar esta actuación excepcional de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, además de que se desarrollaron los términos de su carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario, haciendo explícito que su objeto en ningún caso sería sustituir a las autoridades civiles. También, se especificaron los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, mediante el establecimiento de informes semestrales con indicadores cuantificables y verificables para evaluar dicha actuación y corroborar el respeto a los derechos humanos.

¹⁸⁹ Ibidem, párrafos 185 y 204.

¹⁹⁰ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, promovida por diversos diputados y senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el Partido Político Movimiento Ciudadano en contra de la Ley de Seguridad Interior, en lo general y en lo particular, publicada en el DOF el once de mayo de dos mil veinte, resuelta por el Tribunal Pleno el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, párrafos 153 a 155. Este precedente es, a su vez, retomado en la controversia constitucional 90/2020, antes referida, en su párrafo 197.

¹⁹¹ Ídem, párrafos 159 y 160.

359. Pues bien, de la jurisprudencia interamericana, de los precedentes más recientes de este Tribunal Pleno y del texto constitucional se extrae que la Fuerza Armada permanente **sólo puede realizar tareas de seguridad pública en contextos de estricta excepcionalidad**. Su participación debe estar regida por la absoluta necesidad y, por lo tanto, no puede ser permanente. Para tal fin, la rendición de cuentas y la revisión periódica juegan un papel fundamental: su actuación debe ser en todo momento fiscalizada. Además, la Fuerza Armada solamente puede actuar de manera subordinada y complementaria a las instituciones de seguridad pública y a sus titulares. Finalmente, para que estas salvaguardas sean efectivas, la actuación militar **debe estar regulada**.
360. De esta forma, se hace evidente que en el sistema constitucional existe actualmente una habilitación excepcional para que las Fuerzas Armadas participen, bajo determinados lineamientos y condiciones, en labores de seguridad pública: el artículo quinto del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, reformado el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós y cuya materialización, el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, ya fue analizado por este Alto Tribunal.
361. En este estado de cosas, el subsistema analizado resulta válido, y en particular el artículo 2 Bis de la LOEFAM resulta válido porque, de un análisis sistemático se desprende que el marco jurídico aplicable es aquel comprendido por los criterios interamericanos y de este Tribunal Pleno, antes referidos, y, en específico, por la **habilitación constitucional excepcional introducida en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional**.
362. A la luz de esta interpretación sistemática, resulta válido que la Ley de la Guardia Nacional **regule** una parte de los términos en los que deberá realizarse la colaboración entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en labores de seguridad pública y que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos prevea que el personal militar pueda efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, siempre en apego a las condiciones para su ejercicio previstas constitucionalmente.
363. Finalmente, en otro orden de ideas, este Tribunal Pleno considera que, contrario a lo aducido por la accionante, el **artículo 7 de la LGN** no genera una dependencia de la Guardia Nacional a la Fuerza Armada,¹⁹² no “genera una peligrosa cercanía” entre ambas, ni “aumenta las formas de intervención de organismos militares en las instituciones de seguridad pública”.¹⁹³
364. Desde la concepción primigenia en el siglo diecinueve, como una institución civil, democrática, diferenciada del Ejército y federalista, la Guardia Nacional ha quedado, en última instancia, a disposición del Presidente de la República.¹⁹⁴ Ha sido objeto de estudio y reiteración que esta institución fue llamada a regenerarse en dos mil diecinueve y aunque conservó algunas de sus características originales, sufrió otros cambios fundamentales, principalmente, se convirtió en una institución policial del orden **federal**. Sin embargo, este cambio no hace más que reforzar la lógica de que, en el último nivel de mando -aunque con contrapesos y salvaguardas- se encuentre la persona titular del Ejecutivo Federal.
365. Así, el artículo 89, fracción VII, de la Constitución Federal establece la facultad del Presidente de disponer de ella, en los términos que señale la ley. Es entonces, precisamente, el legislador quien definió que el Ejecutivo podría disponer de la Guardia Nacional para auxiliar a la Fuerza Armada permanente. Esta facultad cobra sentido si se contextualiza con el resto de la nómina competencial del titular del Ejecutivo Federal quien, en su función de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas,¹⁹⁵ puede disponer de la totalidad del Ejército, Armada y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.¹⁹⁶

¹⁹² **Artículo 7.** La Guardia Nacional, para materializar sus fines, debe:

[...]

IX. Auxiliar a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones, cuando así lo disponga la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.

¹⁹³ Escrito de demanda, página 77.

¹⁹⁴ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)

Artículo 85. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del art. 72.

¹⁹⁵ Véase el Capítulo II, Mando Supremo, de la LOEFAM.

¹⁹⁶ **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;

[...]

366. Además, por lo que hace al objeto del auxilio que, en su caso, prestaría la Guardia Nacional, éste recae en las misiones de la Fuerza Armada permanente.¹⁹⁷ Entre ellas, como se ha dado cuenta en esta sentencia, no puede estar comprendida, por regla general y atendiendo al carácter democrático de nuestro Estado, la seguridad pública. Ésta corresponde, más bien, a las instituciones civiles previstas en el artículo 21 constitucional. Por eso, contrario a lo afirmado por la accionante, no se advierte que el artículo impugnado aumente las formas de intervención de organismos militares en las instituciones de seguridad pública.
367. Por último, este Tribunal Pleno no advierte que, en abstracto, se genere a través del artículo impugnado alguna *cercanía* entre ambas instituciones que ponga en peligro alguno de las salvaguardas que la Constitución Federal previó para el ejercicio de la seguridad pública. Ni tampoco advierte que, en abstracto, los artículos impugnados conlleven una transferencia en el mando civil o la adscripción de la transferencia, por lo que el primer y el segundo concepto de invalidez también resultarían infundados respecto de los mismos.
368. Por lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno reconoce la validez del subsistema normativo integrado por los **artículos 7, fracción IX; 17, tercer párrafo; 18, cuarto párrafo; 19, fracción I; y 32 Bis** de la Ley de la Guardia Nacional. Así como del **artículo 2 Bis** de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

VIII. EFECTOS

369. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁹⁸ y para añadir claridad en la fijación de los efectos, se retoman a continuación las declaratorias de invalidez alcanzadas:
- En el **Apartado A**, se declaró la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa *“y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana,”* de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la porción normativa *“de la Defensa Nacional”* contenida en los artículos 12, fracción I, del artículo 13 Bis y del artículo 23, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; y, de los artículos transitorios sexto y séptimo del Decreto impugnado.
 - En el **Apartado B**, se declaró la invalidez de las porciones normativas “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” y “grado jerárquico de Comisario General” del artículo 14, párrafo primero y fracción III, respectivamente; así como del artículo 15, fracción VII, en su porción normativa “de la Defensa Nacional” de la Ley de la Guardia Nacional; y, del artículo transitorio tercero del Decreto impugnado.
 - En el **Apartado C**, se declaró la invalidez del artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y, del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

¹⁹⁷ LOEFAM

Artículo 1. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

¹⁹⁸ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

370. De acuerdo con la Ley Reglamentaria de la materia, este Tribunal Pleno deberá fijar los alcances y efectos de la sentencia estableciendo con precisión los elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.¹⁹⁹ En ese sentido, es importante considerar que las declaratorias alcanzadas en la presente acción de inconstitucionalidad, como quedó de manifiesto en esta ejecutoria, involucran un reajuste en el control administrativo, presupuestal y operativo de la Guardia Nacional que corresponde, por mandato del artículo 21 constitucional, a la Secretaría del ramo de la seguridad pública.²⁰⁰
371. Por ello, en aras de proveer los elementos necesarios para la plena eficacia de la sentencia, este Pleno determina que las declaratorias de invalidez alcanzadas surtirán sus efectos el primero de enero de dos mil veinticuatro. En ese plazo, las dependencias involucradas contarán con el tiempo requerido para realizar gradualmente el reajuste mencionado. Además, este aplazamiento permitirá llevar a cabo el reajuste mencionado de forma plena, paulatina y ordenada.
372. Con la prórroga en el surtimiento de los efectos de la presente ejecutoria se privilegia la certeza jurídica en el control y en la operación de la Guardia Nacional, así como en el estatus jurídico de quienes la componen, asegurando la integración de las provisiones necesarias para tal efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
373. Finalmente, de conformidad con la Ley Reglamentaria en la materia, se ordena que la presente ejecutoria sea notificada al Congreso de la Unión y, por la materia del Decreto impugnado, al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
374. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno

RESUELVE:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 30 Bis, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracciones VII y VIII, 15, fracción XVII, 34, fracciones I y III, numerales b) y c), de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracciones V y VI, y 170, fracción II, apartados 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 nueve de septiembre de dos mil veintidós, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 29, fracciones IV, en su porción normativa "Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea", y XVI, así como 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracción IX, 12 -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto de esta sentencia-, 13, 13 Bis -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto de esta sentencia-, 14, párrafo primero -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto de esta sentencia- y fracción III -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto de esta sentencia-, 15, fracciones II, IV, V, VI, VII -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto de esta sentencia-, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI, 17, párrafo tercero, 18, párrafo cuarto, 19, fracción I, 21, fracciones III y VII, 22, párrafo primero, 23, párrafo segundo -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto de esta sentencia-, 25, fracción IX, 26, fracciones V, VI, VII y VIII, 32 Bis, 34, fracción III, inciso d), 39, fracción III, y 86, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; y 2 Bis 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 nueve de septiembre de dos mil veintidós; así como de los artículos transitorios primero, segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno del referido Decreto, conforme a lo sostenido en el apartado VII de esta ejecutoria.

¹⁹⁹ Artículo 41, fracción IV.

²⁰⁰ Véase, particularmente, el apartado A de esta sentencia denominado "Traslado de facultades y cambio de adscripción de la Guardia Nacional".

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 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; 12, fracción I, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, 13 Bis, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, 14, párrafo primero, en su porción normativa “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional”, y fracción III, en su porción normativa “grado jerárquico de Comisario General y”, 15, fracción VII, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, 23, párrafo segundo, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, y 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y 1º, párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas 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 nueve de septiembre de dos mil veintidós; así como de los artículos transitorios tercero, sexto y séptimo del referido Decreto, de conformidad con su apartado VII.

QUINTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos al primero de enero de dos mil veinticuatro, en términos del apartado VIII de esta decisión.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, al trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de las normas impugnadas (votación realizada en la sesión celebrada el diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose del criterio del cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer 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 34, fracciones I y III, incisos b) y c), de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracciones V y VI, así como 170, fracción II, apartados F y G, de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 81, 86, 87 y 89, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su apartado I., denominado “Parámetro contextual: la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, salvo por la invalidez de la porción normativa “en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional” de la fracción I del artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, salvo por la invalidez de la porción normativa “en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional” de la fracción I del artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso A., denominado “Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)”, consistente en reconocer la validez de los artículos 29,

fracciones IV, en su porción normativa "Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea", y XVI, así como 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y de los artículos 12 -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto-, 13, 13 Bis -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto- y 23, párrafo segundo -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto-, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y por la invalidez, incluso, de todo el Decreto impugnado (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del Decreto impugnado", en su inciso B, denominado "Reformas a la figura de la Comandancia", consistente en reconocer la validez de los artículos 14, párrafo primero -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto- y fracción III -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto-, 15, fracciones II, IV, V, VI, VII -con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto-, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI, de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo cuarto transitorio del Decreto impugnado. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del Decreto impugnado", en su inciso C, denominado "Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval", en su subinciso C.1, denominado "Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares", consistente en reconocer la validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del Decreto impugnado", en su inciso C, denominado "Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval", en su subinciso C.2, denominado "Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval", consistente en reconocer la validez de los artículos transitorios segundo y quinto del Decreto impugnado. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del Decreto impugnado", en su inciso D, denominado "Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional", consistente en reconocer la validez de los artículos 21, fracciones III y VII, 22, párrafo primero, 26, fracciones VI, VII y VIII, 34, fracción III, inciso d), 39, fracción III, y 86, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos transitorios primero, octavo y noveno del Decreto impugnado. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, salvo por la porción normativa "en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional", González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo, salvo por la porción normativa "en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional", Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, salvo por la porción normativa "en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional", respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del Decreto impugnado", en su inciso D, denominado "Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional", consistente en reconocer la validez del artículo 26, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso E, denominado “Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública”, consistente en reconocer la validez del artículo 7, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho para formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso E, denominado “Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública”, consistente en reconocer la validez de los artículos 17, párrafo tercero; 18, párrafo cuarto; 19, fracción I, y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Laynez Potisek, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho para formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso A., denominado “Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)”, consistente en declarar la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa “, y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de los artículos 12, fracción I, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, 13 Bis, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, y 23, párrafo segundo, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, de Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos transitorios sexto y séptimo del Decreto impugnado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso B, denominado “Reformas a la figura de la Comandancia”, consistente en declarar la invalidez del artículo 14, párrafo primero, en su porción normativa “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional”, de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso B, denominado “Reformas a la figura de la Comandancia”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 14, fracción III, en su porción normativa “grado jerárquico de Comisario General y”, y 15, fracción VII, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, de la Ley de la Guardia Nacional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de

fondo en su apartado II, denominado "Análisis del Decreto impugnado", en su inciso B, denominado "Reformas a la figura de la Comandancia", consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio tercero del Decreto impugnado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, únicamente por la invalidez de la porción normativa "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional", así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del Decreto impugnado", en su inciso C, denominado "Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval", en su subinciso C.1, denominado "Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares", consistente en declarar la invalidez del artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del Decreto impugnado", en su inciso C, denominado "Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval", en su subinciso C.1, denominado "Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares", consistente en declarar la invalidez de los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; así como del artículo 1º, párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) Postergar el surtimiento de los efectos de invalidez al primero de enero de dos mil veinticuatro y 2) Notificar los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández (votación realizada en la sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veintitrés).

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ciento doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversas Senadoras y Senadores integrantes del Congreso de la Unión, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinte de abril de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de agosto de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS.

En la sesión de referencia el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF); de la Ley de la Guardia Nacional (en adelante LGN); de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (en adelante LOEFAM), y de la Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (en adelante LAREFAM), en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

Entre otras consideraciones, la mayoría de quienes integran al Tribunal Pleno declararon la invalidez de los siguientes artículos:

- 29, fracción IV, en su porción normativa “, y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la LGN.
- 12, fracción I, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, de la LGN.
- 13 Bis, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, de la LGN.
- 14, párrafo primero, en su porción normativa “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional”, y fracción III, en su porción normativa “grado jerárquico de Comisario General y”, de la LGN.
- 15, fracción VII, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, de la LGN.
- 23, párrafo segundo, en su porción normativa “de la Defensa Nacional”, de la LGN.
- 57, párrafo segundo, de la LGN.
- 138, fracción VII, de la LOEFAM.
- 170, fracción II, apartado H, de la LOEFAM.
- 1, párrafo segundo, de la LAREFAM.
- Tercero transitorio del Decreto impugnado.
- Sexto transitorio del Decreto impugnado.
- Séptimo transitorio del Decreto impugnado.

Respetuosamente, no comparto la invalidez de los referidos preceptos legales por las razones que se expondrán a continuación, en relación con cada apartado temático en que se dividió la sentencia aprobada por la mayoría.

A. Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional).

No comparto la declaración de invalidez de la 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;”, contenida en el artículo 29, fracción IV, de la LOAPF; ni la de la porción normativa “...de la Defensa Nacional”, contenida en la fracción I del artículo 12; y reiterada en los artículos 13 Bis y 23, párrafo segundo, de la LGN; tampoco comparto la invalidez de los artículos Sexto y Séptimo transitorios, del Decreto impugnado.

El texto de los artículos referidos es el siguiente:

LOAPF

Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, 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;

LGN

Artículo 12. La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:

I. Secretaría de la Defensa Nacional;

[...]

Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

- I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;
- II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;
- III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;
- IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta Ley;
- V. Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;
- VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y
- VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 23...

El Comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Sexto.- La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

- I. Coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional la homologación del adiestramiento especializado, considerando la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
- II. Transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de un plazo de sesenta días naturales, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquéllos requeridos para el personal que seguirá bajo la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, destinará dichos recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme vayan quedando vacantes las plazas;
- III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública, y
- IV. Relevará gradualmente al personal que integra la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, por aquél que proponga la persona Comandante de esa institución. El personal relevado mantendrá su adscripción a la propia dependencia.

Séptimo.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus atribuciones:

- I. Observará lo señalado en el tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto;
- II. Realizará las acciones que correspondan para que la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con los recursos presupuestarios para cubrir las vacantes a que se refiere la fracción II del artículo sexto transitorio del presente Decreto.

Conforme el personal naval sea reasignado a la Secretaría de Marina en términos del segundo transitorio del presente Decreto, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice las acciones necesarias, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para contar con los recursos presupuestarios y las plazas correspondientes para dar cumplimiento con lo establecido en el presente Decreto.

Como se puede advertir, los artículos impugnados establecen diversas atribuciones a cargo de la SEDENA en lo que respecta a la Guardia Nacional y las reglas para materializar su implementación, en el caso, ejercer su control operativo y administrativo conforme con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; formar parte su estructura para la realización

de sus operaciones; intervenir para el auxilio de la Fuerza Armada Permanente en el ejercicio de sus misiones cuando el titular del Ejecutivo Federal así lo disponga; expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público; elaborar los programas operativos y estrategias; autorizar los planes y programas para el ingreso formación, capacitación, especialización y profesionalización, así como para la capacitación permanente de su personal; organizar su distribución territorial; proponer adecuaciones a su estructura orgánica; aprobar los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones.

Ahora bien, a efecto de evidenciar que las referidas facultades no rompen con el esquema establecido por el Constituyente en lo que respecta al modelo de transición para la consolidación de la Guardia Nacional, resulta necesario hacer referencia a la jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018¹, en el sentido de que:

- La Constitución General no establece prohibición alguna para distribuir las atribuciones relacionadas con las materias de seguridad nacional y seguridad pública en una Secretaría de Estado; por el contrario, existe una amplia libertad de configuración legislativa para la asignación de los asuntos del orden administrativo entre dichas Secretarías, pues de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-M; 89, fracción VI; y 90 constitucionales, es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes en materia de seguridad nacional, y del Ejecutivo Federal preservarla, en los términos de la ley respectiva.
- Al no existir disposición constitucional expresa que establezca un parámetro para la regulación de la materia en cuestión, opera una amplia libertad de configuración legislativa a favor del Congreso de la Unión para determinar la organización de la administración pública federal.
- Con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en determinados campos -como la organización administrativa del Estado-, un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores, a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores para el país, o resultan ser las necesarias para afrontar las situaciones sociales que surjan.
- La fuerza normativa de los principios democráticos y de separación de poderes tiene como consecuencia que los otros órganos del Estado, entre los que se encuentra el juzgador constitucional, deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los legisladores, en el marco de sus atribuciones; por lo que 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.

Lo anterior constituye uno de los pronunciamientos más importantes que ha tenido el Alto Tribunal en los últimos años, al establecer su papel como Tribunal Constitucional en un sistema democrático, donde le corresponde juzgar, pero no gobernar; es decir, puede decidir conflictos, pero no interferir en el diseño de las políticas a seguir en determinada materia.

Lo que genera la impugnación de las normas que nos ocupan en este apartado es, esencialmente, lo establecido en el decimosegundo párrafo de artículo 21 de la Constitución General, el cual dispone:

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.

Esa disposición fundamental ha sido plenamente respetada desde que se emitió la LGN, en la medida en que permanece incólume el artículo 4 de dicho ordenamiento, que dispone:

La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.

Lo transcrito evidencia que la Guardia Nacional 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 esa dependencia en términos de la fracción VII del artículo 2 de dicho ordenamiento².

¹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, unanimidad de diez votos, párrafos 172 a 178.

² Artículo 2. Para efectos de la presente Ley se observarán las siguientes definiciones:

[...]

VII. Secretaría: la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y

Por su parte, el artículo 17 de la LOAPF establece:

Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Dicho precepto, es el que otorga significado jurídico al hecho relativo a que la Guardia Nacional esté adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a quien se encuentra subordinada.

En ese sentido, en tanto los más de cien mil elementos que 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 los que disponga su propia ley, pues ese 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, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana que es quien fija la política, desarrollo y orientación de la Guardia Nacional, a través de formulación de una Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como de los respectivos programas, políticas y acciones.

Ese poder central que preserva la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, lo ejerce a través de la estrategia plasmada en diversos programas aplicables en todo el país, y que debe seguirse en materia de seguridad pública, lo cual se deduce no solo de lo que establece la LGN que rige a esta corporación policiaca, sino también del cúmulo de atribuciones establecidas en el artículo 30 bis de la LOAPF, de las cuales cabe destacar las previstas en sus fracciones I y III, que establecen:

Artículo 30 BIS. A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, las políticas, programas y 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 y la paz públicos.

Asimismo, proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal;

[...]

III. Organizar, dirigir y 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 a las disposiciones jurídicas aplicables;

Esas atribuciones hacen innegable que, bajo la figura jurídica de la desconcentración administrativa, se ha dado cumplimiento irrestricto a lo que dispone el decimosegundo párrafo del artículo 21 constitucional, que ordenó la adscripción de la Guardia Nacional a la secretaría del ramo correspondiente a la seguridad pública que, en el caso, es la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Lo anterior no hace nugatorio ni vacía de contenido la referida norma constitucional, por el hecho de que otra Secretaría de Estado, en el caso la SEDENA, ejerza 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, sino que esa planeación de la estrategia y su programación a través de diversos instrumentos, invariablemente es determinada en forma exclusiva por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Considero que no es posible deducir que el hecho de que la SEDENA sea la que tenga a su cargo el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, se le coloque a la cabeza de la corporación civil, pues si la estrategia nacional que deberá seguirse en materia de seguridad pública, y los programas respectivos, quedaron sujetos a lo que determine otra dependencia del Poder Ejecutivo Federal, concretamente la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, ello implica que la SEDENA no puede, ni debe, por sí y ante sí, ejercer sus atribuciones al margen de lo que determine la autoridad civil, representada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Afirmar lo contrario sería tanto como suponer que quien controla los operativos y administra los recursos, es quien tiene el mando de una institución, como si la ejecución de las tareas públicas encomendadas le otorgara la titularidad del diseño de la estrategia que debe seguirse en la materia.

Asimismo, se pasaría por alto que quien emite las estrategias 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 debe aplicarse el personal y el presupuesto respectivo, es el ente público que finalmente tiene la responsabilidad de rendir cuentas de la efectividad de su gestión, por ser quien diseñó las políticas conforme las cuales actuaron los participantes en ellas.

Guardada proporción, no podemos colocar en la cúspide al empleado que cumple con lo que se le ordena, ni al contador que administra los recursos de un establecimiento, si hay un Director General que marca el rumbo de la empresa.

Basta tener presente que el cinco de diciembre de dos mil veintidós, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos del Poder Ejecutivo Federal, por los que se aprobaron dos de los instrumentos fundamentales conforme los cuales deberá actuar la SEDENA -y los demás participantes en tareas de seguridad pública-, 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 para el período dos mil veintidós a dos mil veinticuatro:

- 1) El Programa Nacional de Seguridad Pública.
- 2) El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

En ese sentido, es claro que quien diseña la estrategia a seguir, es quien tiene el indisputable mando a través de este acto de gobierno plasmado en un instrumento estratégico y diversos programas, sin que su responsabilidad se traslade a quien solo ejecuta lo dispuesto en esos documentos.

La Guardia Nacional formal y materialmente sigue estando a cargo de la Secretaría de Seguridad y 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, tarea que, 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, cuando como en el caso, tienen la experiencia y disciplina para garantizar la protección de la integridad y bienes de las personas.

Asimismo, resulta necesario hacer cita de los artículos 76, fracción XI, de la Constitución General y 6, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (en adelante RISSPC).

Constitución General

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

XI.- Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

[...]

RISSPC

Artículo 6.- Son facultades indelegables del Secretario:

[...]

VII. Dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guardan los asuntos que competan a las unidades administrativas y Órganos Administrativos Desconcentrados de la Secretaría, así como acudir a convocatoria de cualquiera de sus Cámaras, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente al ramo de sus actividades, y comparecer ante éstas en términos de las disposiciones legales;

[...]

De la normativa transcrita se advierte claramente que es la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la responsable de rendir cuentas al Poder Legislativo en relación con los asuntos de su ramo, lo cual implica que es esa Secretaría, de naturaleza civil, quien preserva la responsabilidad de la seguridad pública en el país.

De ahí que utilizar toda la fuerza disponible del Estado para preservar la seguridad pública en el país no es militarizar el poder público, sino poner al servicio de la sociedad la última de sus capacidades de respuesta al crimen organizado, bajo el mando último de una autoridad de carácter civil como es la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

B. Reformas a la figura de la Comandancia.

No comparto la declaración de invalidez de la porción “...de la Defensa Nacional...”, contenida en la fracción VII del artículo 15; ni la invalidez de las porciones “...a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional...” y “...grado jerárquico de Comisario General...”, contenidas en la fracción III del diverso 14; ambas disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional; y también discrepo de la invalidez artículo tercero transitorio del Decreto reclamado.

El texto de los referidos preceptos es el siguiente:

Artículo 14. La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:

[...]

III. Contar con el grado jerárquico de Comisario General y título de licenciatura debidamente registrado;

Artículo 15. A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:

[...]

VII. Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento;

[...]

Tercero.- En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de Comisario General en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional

La fracción VII del artículo 15 de la LGN establece que corresponde al Comandante Operativo de la Guardia Nacional, proponer a la SEDENA los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de esa corporación, en términos del reglamento respectivo.

No comparto la propuesta de invalidar la porción “...de la Defensa Nacional...”, porque la facultad de formular los instrumentos normativos para hacer efectivas las funciones, debe interpretarse en el sentido de que esa facultad de la SEDENA debe responder y apegarse a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como a los correspondientes programas derivados de ella, elaborados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, por lo que la facultad de la SEDENA para emitir normas que optimicen las tareas de esa Institución policial, queda siempre subordinada a lo que disponga la autoridad civil.

En lo que respecta a la fracción III del artículo 14 de la LGN, relativo a la designación de la persona titular de la Comandancia, no comparto la invalidez de que la propuesta sea de la SEDENA, así como del requisito de contar con el grado de Comisario General.

Lo anterior, porque no advierto que con ello inobserve la naturaleza civil de la Guardia Nacional, pues por un lado, no hay norma constitucional que impida establecer contar con un determinado grado en la carrera militar para aspirar a desempeñar un cargo público; y por otro lado, como se trata de una institución disciplinada y profesional, -en términos artículo 1 de la LGN-, es razonable y justificado que el aspirante acredite contar con la capacitación para ser titular de la corporación policial más grande del país y que, además, se encuentre avalado por el titular de la institución de mayor prestigio por su estricta disciplina, como es la SEDENA, porque con ello se garantiza que el control operativo se llevará a cabo en forma profesional y disciplinada.

También me aparto de la invalidez del artículo tercero transitorio, el cual establece que, entre tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de Comisario General en activo, el titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designado por la Presidencia de la República, a propuesta del titular de la SEDENA.

Lo anterior, ya que lo pretendido por el legislador fue que de las propias filas de la Guardia Nacional surja quien deba comandarla, pero a condición de que ello acontezca en el momento en que la carrera desempeñada en esta institución, les permita a los aspirantes obtener el grado necesario para encabezarla con experiencia, pues si la mencionada corporación tiene como principio ser una institución de carácter civil, disciplinada y profesional, ello repele la idea de improvisación de funcionarios sin una trayectoria acreditada en materia de seguridad pública.

C. Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval.

No comparto la declaración de invalidez de los artículos 57, párrafo segundo, de la LGN; 138, fracción VII; y 170, fracción II, apartado H; de la LOEFAM; así como la del segundo párrafo del artículo 1 de la LAREFAM.

El texto de los artículos referidos es el siguiente:

LGN

Artículo 57...

Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad.

LOEFAM

Artículo 138. El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre:

[...]

VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional.

Artículo 170. ...

[...]

II...

[...]

H. Para el personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia.

LAREFAM

Artículo 1. ...

Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea.

Considero que esas normas que regulan la situación legal del personal de la fuerza armada permanente asignado a la Guardia Nacional, no pueden catalogarse como militares en activo, sino únicamente como servidores públicos que, para el efecto de conservar su antigüedad en la milicia, así como las prestaciones que por el tiempo de servicios acumulado en ella les corresponden, se les considera como pertenecientes a las fuerzas armadas.

Por lo anterior considero inexacta la conjetura realizada en la sentencia, en el sentido de que resultaría un fraude a la Constitución, considerar que la Guardia Nacional conserva su carácter civil -y se rige por una doctrina policial-, si sus integrantes son militares en activo.

Lo anterior, ya que lo establecido por el legislador, es que ese personal queda sometido al régimen disciplinario militar, así como al sistema de ascensos y recompensas, pero sólo para poder ser beneficiario de los derechos que les corresponden como militares, pues sería incongruente que las instituciones armadas preserven, y en su momento respeten las prerrogativas prestacionales de ese personal comisionado, sin poder examinar, a cambio, si el desempeño que tuvieron durante su estancia en la Guardia Nacional, fue o no el esperado, ya sea para privarlos en su caso de tales derechos, o bien, estimular y reconocer su comportamiento y eficiencia, en esa corporación.

Son esas razones las que sustentan el presente voto particular.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de nueve fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, formulado en relación con la sentencia del veinte de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversas Senadoras y Senadores integrantes del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de agosto de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2022.

1. En sesión de veinte de abril de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversas Senadoras y Senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, en la que se cuestionó la constitucionalidad del Decreto publicado el nueve de septiembre de dos mil veintidós, por el que se reformaron algunos artículos 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 Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.
2. El proyecto que sometí a la consideración del Tribunal Pleno propuso analizar los *subsistemas* que integraban el Decreto impugnado y declarar la inconstitucionalidad parcial o total de algunos de ellos. La propuesta fue aprobada prácticamente en sus términos por una mayoría calificada; sin embargo, contrario a lo propuesto, se decidió: 1) reconocer la validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional; y 2) reconocer la validez del subsistema normativo integrado por los artículos 7, 17, 18, 19 y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional y 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, sin necesidad de adoptar la interpretación conforme sugerida en el proyecto.
3. El voto que a continuación formulo versa sobre estos dos últimos puntos. Por un lado, considero que la eliminación del requisito de adscripción y de sujeción a la disciplina, fuero (civil) y cadena de mando de la Guardia Nacional de su personal forma parte inescindible de la reforma al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares que el Tribunal Pleno declaró inconstitucional (I). Por otro lado, estimo que la colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública debe quedar acotada a términos estrictamente excepcionales que el subsistema impugnado no prevé (II).

I. La modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares: el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional.

4. El proyecto que sometí a consideración del Tribunal Pleno proponía, en el apartado **C.1.**,¹ analizar una serie de reformas que modificaron el régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares y declarar la invalidez de todas las normas que lo integraban.²
5. En la sesión pública de dieciocho de abril de dos mil veintitrés, una mayoría del Tribunal Pleno consideró que el sistema referido era inconstitucional,³ pero que, dentro de este conjunto de normas, el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional no adolecía del mismo vicio de invalidez.⁴ De esta forma, atendiendo a esa mayoría, en el engrose se reconoció la validez de ese precepto por las razones siguientes:

284. [...] Como se mencionó en párrafos previos, este artículo establece que, para ingresar a la institución policial analizada, se requiere no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones armadas ni policiales. Este requisito no supone por sí solo, contrario al resto de los aquí analizados, una violación al artículo 21 constitucional y, en específico, al carácter civil que debe revestir la Guardia Nacional. Lejos de ahí, esta nueva fracción reitera la necesidad de que los elementos que integran esta institución de seguridad pública se separen de sus cargos o comisiones previos para poder integrarla.⁵

6. Tal como plasmé en la propuesta inicial, considero que el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional no puede ser leído aisladamente pues integra un subsistema normativo que pretendió transformar el régimen jurídico de los integrantes de la institución policial mencionada, en contravención al diverso 21 constitucional. Esto es, el conjunto de reformas analizadas pretendió transformar al personal que antes de la reforma impugnada se encontraba funcionalmente separado de su institución de armada de origen, adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en la Ley de la Guardia Nacional, en **personal activo del Ejército y la Fuerza Aérea bajo la jurisdicción (el fuero), la disciplina, el mando y, en general, la normatividad militar correspondiente.**

¹ El análisis aprobado se ubica en las páginas 156 a 170 de la sentencia.

² Se analizaron los artículos 25, fracción IX, y 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional, los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

³ Con excepción del artículo 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, en donde se sumó a la propuesta la Ministra Ortiz Ahlf, la inconstitucionalidad del subsistema referido se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

⁴ La validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional fue sostenida por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández.

⁵ Página 170 del engrose.

7. Para mayor claridad, vale traer a cuenta la reforma operada al artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional:

Antes de la reforma	Reforma impugnada
Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: [...] IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley,	Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: [...] IX. En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales, y [...]

8. Es cierto, vale reconocer en este momento, que no es inconstitucional establecer en la Ley de la Guardia Nacional que el personal de esa institución debe dejar de desempeñar un cargo en otras instituciones de la Fuerza Armada o policiales mientras está asignado a la primera. Sin embargo, la eliminación del *requisito* transcrito y su reemplazo por el impugnado debían leerse de la mano con el resto de las reformas al régimen de asignados provenientes de la Policía Naval y Militar.
9. De esta forma, una lectura aislada del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, tal como quedó reformado, podría conducir a considerar válido ese numeral, puesto que sólo establece la prohibición de ostentar simultáneamente dos cargos, en las Fuerzas Armadas y en la Guardia Nacional. Sin embargo, esta prohibición tiene solo sentido cuando se lee en un contexto en el que el legislador federal buscó que el personal asignado de la Policía Militar y Naval fuera considerado elemento activo del Ejército,⁶ sometido al fuero militar,⁷ bajo la cadena de mando militar,⁸ y regido por la normatividad de ascensos y recompensas militares.⁹
10. Así, lo que pareciera una prohibición *improductiva* (no desempeñar dos cargos al mismo tiempo) se convierte en una pieza fundamental e inescindible del subsistema impugnado. Las reformas analizadas tuvieron por objetivo devolver al personal asignado a la Guardia Nacional su carácter plenamente militar y por eso resultó necesario destacar que, incluso siendo militares en activo y regidos por esa normatividad, tendrían que dejar de desempeñar su cargo original y ser renombrados dentro de la Guardia Nacional. Este renombramiento ya no implicaría, como antes, la sujeción al mando, al fuero civil ni a la normatividad de la Guardia Nacional, como podría desprenderse del artículo 21 constitucional.

⁶ **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

Artículo 138. El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre:

I. Encuadrado, agregado o comisionado en Unidades, Dependencias e Instalaciones Militares;

II. A disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional;

III. Con licencia;

IV. Hospitalizado

V. Sujeto a Proceso;

VI. Compurgando una Sentencia, y

VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional.

⁷ **Ley de la Guardia Nacional**

Artículo 57. El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad.

⁸ **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

Artículo 170. La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

[...]

II. Procede por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional:

[...]

H. Para el personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia.

[...]

⁹ **Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

Artículo 1. La presente Ley regula los ascensos y las recompensas de los militares pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su aplicación corresponderá al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea.

11. Por eso, leída en su contexto normativo, la reforma al artículo 25, fracción IX, de la ley impugnada suprimió la garantía civil en el nombramiento y desempeño del personal asignado a la Guardia Nacional. Reformado el texto previo, ya no hay disposición legal que prevea con claridad el régimen jurídico de los elementos asignados a la Guardia Nacional y provenientes de cuerpos militares. Ante este vacío, a éstos aplicarán, directamente, los diversos 13 y 21 constitucional de los que se desprende claramente su carácter civil, la disciplina policial civil a la que se deben y la prohibición del fuero militar. Aplicará también, en este punto, el *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional*,¹⁰ publicado en el veintiocho de junio de dos mil diecinueve. Sin embargo, en la Ley de la Guardia Nacional ya no existe una disposición que, expresamente, regule este régimen.
12. Además de la laguna legal generada, el nuevo artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional introdujo una prohibición que solamente cobraba sentido dentro de subsistema normativo que el Pleno consideró inconstitucional y que ahora, resulta cuando menos, *improductiva*. Es claro que, al estar separados de su institución de origen, los elementos de la Guardia Nacional no podrían ostentar un cargo en aquélla.
13. Las razones anteriores me llevaron a formar parte de la minoría que consideró que el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional era una pieza inescindible del sistema normativo que fue considerado inconstitucional y cuyo objetivo era transformar al personal asignado a la Guardia Nacional en personal activo del Ejército, lo cual resulta contrario al régimen civil mandato constitucionalmente.

II. La colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública: el artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

14. El proyecto que sometí a consideración del Tribunal Pleno proponía analizar, en el apartado E,¹¹ un conjunto de normas cuyo objeto es regular la colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública.¹² Al respecto, la accionante planteó la pregunta de si resultaba o no válido, “conforme a la regularidad constitucional ordinaria”, por oposición al régimen previsto, por ejemplo, en el artículo 29 constitucional, que la Fuerza Armada permanente se involucrara en cuestiones de seguridad pública.
15. La propuesta que presenté optaba por reconocer la validez del subsistema analizado, *siempre y cuando* se hiciera una interpretación conforme del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y se abandonara el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996. Sin embargo, la mayoría del Tribunal Pleno optó por reconocer la validez del subsistema referido sin que fuera necesario plasmar una interpretación con el carácter de conforme, pues bastaba una interpretación sistemática, y sin que tampoco fuera necesario referir a la vigencia o al eventual abandono de la acción de inconstitucionalidad 1/1996.¹³ En su lugar, el engrose fue aprobado en los siguientes términos:

359. Pues bien, de la jurisprudencia interamericana, de los precedentes más recientes de este Tribunal Pleno y del texto constitucional se extrae que la Fuerza Armada permanente **sólo puede realizar tareas de seguridad pública en contextos de estricta excepcionalidad**. Su participación debe estar regida por la absoluta necesidad y, por lo tanto, no puede ser permanente. Para tal fin, la rendición de cuentas y la revisión periódica juegan un papel fundamental: su actuación debe ser en todo momento fiscalizada. Además, la Fuerza Armada solamente puede actuar de manera subordinada y complementaria a las instituciones de seguridad pública y a sus titulares. Finalmente, para que estas salvaguardas sean efectivas, la actuación militar **debe estar regulada**.

¹⁰ **TERCERO.** Los elementos que sean asignados a la Guardia Nacional, quedarán sujetos a lo siguiente:
[...]

II. Los elementos de las policías Militar, Naval y Federal:

a) Se someterán a la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional, y [...]

¹¹ Páginas 190 a 206 de la sentencia.

¹² Se analizaron los artículos 7, fracción IX, 17, tercer párrafo, 18, cuarto párrafo; 19, fracción I y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional, así como el diverso 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

¹³ Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado “Análisis del Decreto impugnado”, en su inciso E, denominado “Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública”, consistente en reconocer la validez de los artículos 17, párrafo tercero; 18, párrafo cuarto; 19, fracción I, y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

360. De esta forma, se hace evidente que en el sistema constitucional existe actualmente una habilitación excepcional para que las Fuerzas Armadas participen, bajo determinados lineamientos y condiciones, en labores de seguridad pública: el artículo quinto del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, reformado el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós y cuya materialización, el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, ya fue analizado por este Alto Tribunal.

361. En este estado de cosas, el subsistema analizado resulta válido, y en particular el artículo 2 Bis de la LOEFAM resulta válido porque, de un análisis sistemático se desprende que el marco jurídico aplicable es aquel comprendido por los criterios interamericanos y de este Tribunal Pleno, antes referidos, y, en específico, por la **habilitación constitucional excepcional introducida en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional**.

362. A la luz de esta interpretación sistemática, resulta válido que la Ley de la Guardia Nacional **regule** una parte de los términos en los que deberá realizarse la colaboración entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en labores de seguridad pública y que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos prevea que el personal militar pueda efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, siempre en apego a las condiciones para su ejercicio previstas constitucionalmente.¹⁴

16. En lo sustantivo, coincido con las razones que quedaron plasmadas en la sentencia y que transcribí para mayor claridad. Sin embargo, considero que éstas no coinciden en su totalidad con la amplitud con la que el sistema impugnado faculta al personal militar para intervenir en funciones de seguridad pública, ni tampoco son suficientes para subsanar la posible interpretación inconstitucional del artículo 2 Bis impugnado, sustentada en una línea de precedentes marcada por la acción de inconstitucionalidad 1/1996.
17. Para comenzar la exposición es importante tener en cuenta que el artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos impugnada, a su letra establece:

Artículo 2 Bis. El personal militar podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública en los términos que señale el marco jurídico aplicable.
18. Como expuse en el proyecto hecho público por acuerdo del Tribunal Pleno, este artículo, desde mi perspectiva, faculta en términos demasiado amplios al personal militar a “efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública” con la única limitante de que lo haga “en términos del **marco jurídico aplicable**”. Considero que era necesario **optar por una interpretación conforme del término “marco jurídico aplicable” para que la limitante fuera de tal envergadura que permitiera garantizar la estricta excepcionalidad que a nivel constitucional y que a nivel convencional se exige para la intervención de la Fuerza Armada en labores de seguridad pública**.
19. Para llegar a tal interpretación, considero que era necesario, también, **abandonar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, por lo que hace a la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública**. Como expondré con mayor detalle, sin su abandono, desde mi óptica, es imposible acotar las funciones de “apoyo” que, por mandato constitucional y convencional, deben darse en términos de estricta excepcionalidad cuando la función es la de la seguridad pública.
20. Así, desde mi perspectiva, la lectura del artículo 2 Bis permitía **una primera interpretación**: considerar que este marco jurídico, **a nivel legal**, se integra, justamente, por las disposiciones impugnadas de la Ley de la Guardia Nacional (artículos 17, 18, 19 y 32 Bis), que detallan cómo será el enlace entre los altos mandos de la Guardia Nacional y aquellos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, para efectos de ordenar el mantenimiento de una colaboración en el ámbito de la seguridad pública.
21. Desde **el punto de vista constitucional**, este “marco jurídico” al que refiere el artículo 2 Bis, podría referir, en esta interpretación, a la facultad que en precedentes se ha hecho derivar del diverso 129 de la Constitución Federal, según la cual el Ejército puede auxiliar y apoyar a las autoridades civiles, siempre y cuando lo haga a petición expresa de ellas y se mantengan en un plano de subordinación para el ejercicio de las mismas.

¹⁴ Páginas 202 y 203 de la sentencia.

22. Al respecto, es preciso tomar en cuenta que, en virtud de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, se ha venido desarrollando y reiterando una interpretación precisa del artículo 129 constitucional,¹⁵ consistente en reconocer “la posibilidad del ejército de auxiliar y apoyar a las autoridades civiles, reconociendo, por otro lado, que *el poder militar, en todo caso, estará sometido a la autoridad civil* y podrá actuar cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de la fuerza”.¹⁶ Así, en el precedente invocado se concluyó que:

En tiempos de paz, los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia. Naturalmente, dentro de nuestro sistema constitucional, este tipo de intervención se encuentra circunscrito al orden constitucional, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a las garantías individuales y, por otro, que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa, así como a que no puedan usurpar la esfera de competencia de esas autoridades.

[...]

Es preciso insistir en que, derivado del origen histórico del artículo 129 constitucional, salvo la situación excepcional de la suspensión de garantías, en todo caso y bajo cualquier circunstancia, las fuerzas armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y cuando se solicite expresamente su apoyo. Esto significa que las fuerzas armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. Es imprescindible que se requiera su participación. Posteriormente, habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.¹⁷

23. En ese contexto, en el precedente 1/1996 se afirmó que los militares no pueden actuar automáticamente y *motu proprio* en labores de seguridad pública. Sin embargo, “están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar sus competencias”.¹⁸
24. Entonces, en esta **primera interpretación posible**, el subsistema normativo analizado permitía, desde mi óptica, la intervención de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, de manera genérica, siempre y cuando “efectúe operaciones de apoyo” y lo haga, en relación con la Guardia Nacional, mediante el llamado entre mandos superiores que la propia Ley de la Guardia Nacional mandata en el resto de los artículos que se impugnaron.
25. Esta primera interpretación es, para mí, contraria a la estricta excepcionalidad que debe impregnar el apoyo que las fuerzas armadas prestan a las instituciones de seguridad pública; excepcionalidad que no ha sido más que reiterada por la Corte Interamericana y por este Alto Tribunal.
26. Como se destaca en la sentencia,¹⁹ de la jurisprudencia interamericana, de los precedentes más recientes de este Tribunal Pleno y del texto constitucional se extrae que la Fuerza Armada permanente **sólo puede realizar tareas de seguridad pública en contextos de estricta excepcionalidad**. Su participación debe estar regida por la absoluta necesidad y, por lo tanto, no puede ser permanente. Para tal fin, la rendición de cuentas y la revisión periódica juegan un papel fundamental: su actuación debe ser en todo momento fiscalizada. Además, la Fuerza Armada solamente puede actuar de manera subordinada y complementaria a las instituciones de seguridad pública y a sus titulares. Finalmente, para que estas salvaguardas sean efectivas, la actuación militar **debe estar regulada**.

¹⁵ **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 1/1996, promovida por una minoría de la Cámara de Diputados, impugnando la Ley General que Establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en específico, su artículo 12, fracciones III y IV, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, resuelta por el Tribunal Pleno el cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis, página 185.

¹⁷ Ibidem, páginas 187 y 193.

¹⁸ Véase el criterio contenido en la tesis de rubro: “EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).”, cuyo cuerpo en la primera parte dispone: “La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen [...]”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, abril de 2000, página 549.

¹⁹ Páginas 197 a 202 de la sentencia.

27. Por lo anterior, ante este parámetro de regularidad, la propuesta que presenté y sostengo es que este Tribunal Pleno debía llegar a dos conclusiones.
28. La primera conclusión es la pertinencia de **abandonar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996** a la luz de la evolución normativa descrita, particularmente de las reformas en materia de seguridad pública de las que se ha dado ampliamente cuenta, de los precedentes recientes de este Alto Tribunal y de la nutrida jurisprudencia de la Corte Interamericana.
29. Es menester recordar que, en aquella acción, se analizó la participación de los Secretarios de la Defensa y de la Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública a la luz de la reforma constitucional al artículo 21 de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro. Desde entonces, el orden constitucional ha cambiado de paradigma, impregnándose por un nuevo bloque de derechos humanos. Esta penetración ha llegado, sin duda, al ámbito de la seguridad pública, cuyos fines abarcan la salvaguarda de la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas y cuyos medios pasan por un contacto directo, íntimo y sensible con la sociedad a la que sirven.
30. Además, en línea con este cambio genérico, el órgano reformador ha constitucionalizado el carácter civil de las instituciones de seguridad pública y ha detallado los términos en los que, de forma estrictamente excepcional, la Fuerza Armada permanente puede auxiliar en labores de seguridad pública, en un contexto de paz o bien, en un supuesto de activación del también reformado artículo 29 constitucional.
31. En ese sentido, no es posible seguir afirmando que una interpretación “armónica y lógica del artículo 129 constitucional autoriza a considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen”. Tampoco es posible derivar del artículo 129 que “el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes”.²⁰
32. **En su lugar, en mi opinión, este Tribunal Pleno debía concluir, en línea con sus precedentes recientes y con los del órgano interamericano, que el artículo 129 de la Constitución Federal, leído armónicamente con los diversos 1 y 21 del mismo ordenamiento y a la luz de las últimas reformas en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, establece la regla general, según la cual ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Por lo tanto, por regla general, ninguna autoridad militar puede participar en tareas de seguridad pública, en tiempos de paz. Así, del artículo 129 no deriva una habilitación constitucional, deriva una prohibición.**
33. Esta es la interpretación que permite afirmar que la actuación militar en labores de seguridad pública y para contener la violencia interna responde a criterios de estricta excepcionalidad. Es, además, la única interpretación compatible con lo dispuesto en el artículo 21 que establece que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil.
34. Para resultar acorde con el resto del engranaje constitucional y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, **esta prohibición sólo podría ser exceptuada en contextos de estricta necesidad, además de cumplir con las salvaguardas ya referidas, a través de una regulación expresa.**
35. Para tal efecto, en tiempos de paz, la actuación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública está vedada por los artículos 21 y 129 constitucionales, salvo cuando exista una habilitación en la propia Constitución Federal o bien, se active el proceso previsto en el diverso 29 del mismo ordenamiento.
36. Por el resto, coincido con la propuesta en que en el sistema constitucional existe actualmente una excepción activa: el artículo quinto del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, reformado el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós y cuya materialización, el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, ya fue analizado por este Alto Tribunal.

²⁰ Véase, el criterio contenido en la tesis de rubro: “EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).”, cuyo cuerpo, con énfasis añadido, en la primera parte dispone: “La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen [...]”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XI, abril de 2000, página 549. En general, se remite a la acción de inconstitucionalidad 1/1996 y a los párrafos citados previamente, en este apartado.

37. Sin embargo, como ya desarrollé previamente, procedía abandonar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, pues parte de una interpretación del artículo 129 de la Constitución Federal que ya no resulta acorde con el resto del engranaje constitucional, ampliamente reformado desde entonces, ni con la jurisprudencia interamericana y de este Alto Tribunal en la materia. Así, ya no es posible, actualmente, afirmar que el artículo 129 “faculta” o “autoriza” a las Fuerzas Armadas permanentes para actuar en materias de seguridad pública, siempre y cuando lo hagan a petición y en auxilio de las autoridades competentes.
38. Mantener la vigencia de tal precedente equivale, desde mi perspectiva, a normalizar lo que el órgano reformador, la Corte Interamericana y este propio Tribunal han considerado excepcional.
39. La actuación militar en tareas de seguridad pública debe ser estrictamente excepcional. En este sentido, el artículo 129 constitucional reza que, en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar y, en ese sentido, por regla general, ninguna autoridad militar puede inmiscuirse en labores de seguridad pública que la Constitución Federal consagra, en exclusiva, a autoridades civiles. Sólo ante una habilitación constitucional o bien, derivada de la activación del procedimiento de restricción o suspensión de los derechos y las garantías previsto en el artículo 29 constitucional, la Fuerza Armada permanente puede colaborar en labores de seguridad pública, atendiendo a las salvaguardas ya mencionadas.
40. La **segunda conclusión, relacionada con la anterior**, a la que, para mí, de debía llegar es que quedaba descartada **la primera interpretación del artículo 2 Bis de la LOEFAM** según la cual el personal militar puede intervenir en tareas de seguridad pública, de manera genérica, siempre y cuando “efectúe operaciones de apoyo” y lo haga, en relación con la Guardia Nacional, mediante el llamado entre mandos superiores que la propia Ley de la Guardia Nacional mandata a través de los diversos 17, 18, 19 y 32 Bis.
41. En este estado de cosas, el subsistema analizado resultaba válido, y en particular el artículo 2 Bis de la LOEFAM resultaba válido, si se interpretaba en el sentido de que “el marco jurídico aplicable” es aquel comprendido por los diversos 21 y 129 constitucional, que establecen **una prohibición para que el personal militar efectúe operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, pues éstas corresponden a las autoridades civiles y son ajenas a la disciplina militar**. Y que, **para que aquél pueda apoyarlas se requiere una habilitación constitucional excepcional, como la que actualmente fue introducida en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional**.
42. Sólo bajo esta interpretación, resultaba válido que la Ley de la Guardia Nacional regulara *una parte* de los términos en los que deberá realizarse la colaboración entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en labores de seguridad pública y que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, prevea que el personal militar puede efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública.
43. Dado que el Tribunal Pleno optó por descartar, por un lado, el abandono del precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996 (incluso su aplicabilidad para este caso), y por el otro, la interpretación conforme propuesta, me incliné por votar en contra del proyecto y por la invalidez del subsistema propuesto. La intervención en labores de seguridad pública de las Fuerzas Armadas debe ser estrictamente excepcional y para ello, desde mi perspectiva, tienen que estar perfectamente regulados y fiscalizados los supuestos de su actuación. Estas características no se veían colmadas en el subsistema impugnado, sobre todo pudiendo este ser interpretado a la luz del amplio y permisivo criterio expuesto en la acción de inconstitucionalidad 1/1996.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de nueve fojas útiles en las que se cuenta con esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, formulado en relación con la sentencia del veinte de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversas Senadoras y Senadores integrantes del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de agosto de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2022, PROMOVIDA POR SENADORAS Y SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

En las sesiones de diecisiete, dieciocho y veinte de abril de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por Senadoras y Senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, en la que demandaron la invalidez del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, de la Guardia Nacional, 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.

Como expuse en las sesiones correspondientes, respetuosamente disiento del sentido y las consideraciones del fallo. En este sentido, presento este voto particular a fin de explicar: **(i)** las razones por las cuales voté en contra del parámetro contextual y de regularidad constitucional, a la luz del cual se analizaron las normas impugnadas; **(ii)** mi postura respecto del traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional; **(iii)** mi opinión respecto de las reformas a la figura de la Comandancia; y, **(iv)** mi perspectiva respecto de las modificaciones al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares.

Para ello, dividiré el presente voto en cuatro apartados en los cuales abordaré por separado cada uno de los temas mencionados.

I. Voto particular en relación con el parámetro contextual.

a) Criterio mayoritario.

En este apartado el Tribunal Pleno analizó si el Decreto impugnado alteró el carácter que constitucionalmente se le asignó a la Guardia Nacional en la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Para ello, la sentencia desarrolla un parámetro contextual que abarca: **A)** La Guardia Nacional en la Constitución de 1917 y sus antecedentes; **B)** El marco normativo en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional de 2019; y, **C)** El Decreto por el que se crea la Guardia Nacional.

De este modo, luego de hacer un recorrido histórico por los diferentes ordenamientos que han regulado a la Guardia Nacional desde 1824 hasta 2019, la sentencia analiza el proceso legislativo del cual derivó el Decreto de reformas constitucionales de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, 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- la sentencia concluye que el artículo 21 de la Constitución General 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 la Defensa Nacional y de Marina puedan ejercer algún tipo de función de control respecto de dicha institución.

Para justificar esta conclusión, la sentencia refiere que durante el proceso legislativo de la reforma constitucional de 2019 se decidió modificar la propuesta de la Minuta de 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” (compuesta por integrantes de las secretarías de la defensa nacional, de marina y de seguridad), 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 mayoría, revelaría que la intención del Poder Reformador fue *vedar* cualquier posibilidad de que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina ejerzan algún tipo de función de control respecto de la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública.

Según la sentencia, esta lectura se corroboraría además a partir de una *lectura restringida* del artículo sexto transitorio del Decreto de reformas, el cual únicamente autorizó la “participación” de las Secretarías de Defensa Nacional y de 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*”¹.

b) Razones del disenso.

Respetuosamente no comparto la interpretación “originalista” e “histórica” de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve que establece la sentencia en este apartado, denominado “parámetro contextual”, por las razones siguientes:

En primer lugar, me parece que hacer referencia a los antecedentes históricos de la Guardia Nacional desde mil ochocientos veinticuatro a dos mil diecinueve 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 General 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 estéril.**

En segundo lugar -y esto me parece todavía más importante- una lectura objetiva y neutral del artículo 21 constitucional reformado en dos mil diecinueve, revela que **el consenso efectivamente logrado** entre las diferentes fuerzas políticas respecto a la naturaleza de la Guardia Nacional **giró esencial y únicamente en torno a tres grandes 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**”.
- 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 fueron complementados, además, mediante diversos artículos transitorios, los cuales me parece que resultaban de estudio imprescindible para la resolución del asunto, al ser parte también del parámetro de regularidad constitucional aplicable. 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)

¹ Todos estos cambios pueden observarse en el siguiente cuadro comparativo.

MINUTA PROYECTO DE DECRETO ENVIADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS	TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE
21. (...) La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominado Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.	21. (...) La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. 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.
21. (...) La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.	Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, <u>las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán</u>, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

- Los elementos de la policía Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que fueran asignados a la Guardia Nacional, **deberán conservar su rango y prestaciones.** (Tercero transitorio)
- Y finalmente se previó que durante el periodo de nueve años en el que el Ejecutivo Federal podrá disponer de las FFAA 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 los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de Seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.** (Sexto transitorio)

Es decir, si bien en el artículo 21 de la Constitución General se estableció que la Guardia Nacional sería una institución de carácter civil, profesional y disciplinada, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, **lo cierto es que en el régimen transitorio del citado Decreto de dos mil diecinueve también se previó una participación muy importante tanto de las Fuerzas Armadas, como de las Secretarías de la Defensa Nacional 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.

De este modo -y contrario a lo que sostuvo la mayoría- no comparto que de la reforma constitucional de dos mil diecinueve se desprenda que la intención del Órgano Reformador fuera excluir o vedar la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en labores de administración y/o control de la Guardia Nacional. Tampoco coincido con que dicha lectura se desprenda del proceso legislativo de la referida reforma, como se pretende justificar en la sentencia.

De hecho, si se revisan detenidamente las modificaciones al dictamen construido en la Cámara de Senadores que fueron aprobadas por los integrantes de la JUCOPO del Senado y representantes de los Grupos Parlamentarios² -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.**

De esta manera, resulta por lo menos inexacto o cuestionable intentar desprender una interpretación del texto constitucional a partir de “lo que se dejó de decir” o, peor aún, de la postura sostenida por sólo algunos integrantes minoritarios del órgano reformador. En otras palabras, ninguna de las premisas de la sentencia permite sostener la interpretación *originalista* o *auténtica* en la que se sustenta.

Así pues, al no ser posible desprender una interpretación en ese sentido, me parece que, para resolver el asunto, **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debió ocuparse de esclarecer en qué consiste la naturaleza “civil” de la Guardia Nacional, así como el mandato de “adscripción”, previstos en el artículo 21 constitucional.** Para ello, había que tomar en consideración no sólo el texto de dicha disposición constitucional, sino también el régimen transitorio del Decreto que le dio vida. **Asimismo, era imprescindible tomar en consideración los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos** en los cuales se han establecido criterios para *distinguir* entre los cuerpos militares y los cuerpos de policía civiles.

Desde mi perspectiva, este último elemento -es decir, la doctrina de la Corte Interamericana- resultaba de suma relevancia para la resolución del asunto, toda vez que de la revisión integral del Decreto de dos mil diecinueve, se advierte que la reforma sobre la Guardia Nacional tomó en consideración en gran medida la jurisprudencia dicho Tribunal en relación con la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Ello se corrobora si se toma en consideración que, por ejemplo, en el artículo quinto transitorio se recogió el estándar del caso *Alvarado Espinoza Vs. México* para la participación de las Fuerzas Armadas en labores de Seguridad Pública, mientras que en el artículo Cuarto Transitorio se ordenó la expedición una legislación sobre el Uso de la Fuerza acorde con los estándares interamericanos.

Ahora bien, ¿qué ha establecido la Corte Interamericana al respecto? En particular, ¿qué criterios ha tomado en consideración para distinguir entre fuerzas militares de fuerzas policiales?

De la revisión de su jurisprudencia es posible desprender la existencia de **dos grandes elementos o características fundamentales** que permiten distinguir las funciones militares de las funciones civiles en materia 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

² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional del Senado de la República.

seguridad nacional³, los cuerpos policiales están dirigidos al mantenimiento del orden público interno, la seguridad ciudadana y el control de la criminalidad común y la violencia interna⁴. El segundo está relacionado con el **entrenamiento y capacitación** de sus integrantes. Así, mientras que el entrenamiento de las Fuerzas Armadas está dirigido a “derrotar al enemigo”⁵, el de los entes policiales está (o debe estar) dirigido a la protección y control de civiles⁶.

La Corte Interamericana, sin embargo, **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 la disciplina militar, **resulte per se incompatible con la Convención Americana, o que desnaturalice la naturaleza civil de estas últimas**⁷.

De hecho, en nuestro continente -pero incluso también en Europa⁸- muchos países, como Argentina⁹, Colombia¹⁰, Chile¹¹, Ecuador¹² y Brasil¹³, **cuentan con fuerzas policiales sujetas a disciplina militar**, las

³ Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela, párr. 104; Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, párr. 65; Alvarado Espinoza Vs. México, párr. 179, nota al pie 407.

⁴ Alvarado Espinoza Vs. México, párr. 182; Trueba Arciniega y otros vs México, párr. 21 y Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, párrs. 86 a 89.

La Comisión IDH a referido que las funciones que le competen a las fuerzas armadas se limitan a **“la defensa de la soberanía nacional”**. CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, supra, párr. 102.

⁵ Olivares Muñoz y otros, párr. 104; Alvarado Espinoza Vs. México, párr. 179; Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, 2007, párr. 51; Montero Aranguren, párr. 78. “[...] el principal objetivo de un cuerpo militar es someter al enemigo valiéndose de la superioridad de su fuerza”. Cfr. ONU. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HCR/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 21.

⁶ Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, párr. 88; Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, párr. 51 y Montero Aranguren, párr. 78. La Corte IDH se ha referido a la necesidad de que los entes policiales estén capacitados con un conocimiento adecuado del marco jurídico que regula las reuniones, las técnicas de facilitación y manejo de multitudes, los derechos humanos en el contexto de las reuniones y el importante papel que desempeñan éstas en el orden democrático. La formación debe incluir aptitudes interpersonales como una comunicación, negociación y mediación eficaces que permitan a los agentes del orden evitar la intensificación de la violencia y minimizar el conflicto. Caso Atenco Vs. México, nota al pie 244.

⁷ Es cierto que en el párrafo 57 de la sentencia de Alvarado Espinoza vs. México la Corte IDH remarcó como hecho contextual que el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU destacó que, como parte de la estrategia de militarización de la seguridad pública, se incluyó una elevada presencia de elementos militares al frente de las policías civiles o de las Secretarías de Seguridad Pública estatales. Como sustento, citó en nota al pie al Informe de 29 de diciembre de 2014 del Relator Especial sobre la tortura de la ONU tras su visita a México, en sentido que “La militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32,000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles. También se incorporaron militares retirados o en licencia a corporaciones civiles de seguridad y se creó una Gendarmería con entrenamiento militar, lo que compromete los principios que deben regir la fuerza pública y las garantías de los detenidos [...]”.

Con todo, es importante señalar que la Corte no recogió estos puntos -provenientes de un documento de soft law no vinculante-, en su estudio de fondo, más allá de decir que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial debe ser excepcional y subordinada a las corporaciones civiles (párrs. 181 y 182). En todo caso, el diverso informe de 2016 del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, -también citado por la Corte IDH en la nota al pie 397- notó que los agentes de la nueva Gendarmería habían recibido adiestramiento militar, y ello no fue obstáculo para que dicho Relator calificara como positiva la creación de la gendarmería fuera de la jurisdicción militar y que los derechos humanos regían su mandato, señalando que “México ha adoptado diversas medidas positivas en un intento por hacer frente a la impunidad [y] reducir la militarización de la seguridad pública [...]”.

⁸ **Tratado entre el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos y la República Portuguesa por el que se Crea la Fuerza de Gendarmería Europea EUROGENDFOR.**

ARTÍCULO 4. Misiones y tareas.

1. Con arreglo al mandato de cada una de las operaciones y actuando de forma independiente o conjuntamente con otras fuerzas, EUROGENDFOR deberá ser capaz de cubrir todo el espectro de las misiones policiales, mediante sustitución o refuerzo, durante todas las fases de una operación de gestión de crisis.

2. Las Fuerzas FGE podrán actuar **bajo las órdenes de una autoridad civil o bajo el mando militar**.

3. EUROGENDFOR podrá utilizarse para: **a.** realizar misiones de seguridad y orden público; **b.** controlar, asesorar, orientar y supervisar a la policía local en su trabajo cotidiano, incluidas las labores de investigación criminal; **c.** llevar a cabo tareas de vigilancia en lugares públicos, regulación del tráfico, control de fronteras e inteligencia general; **d.** realizar labores de investigación criminal, entre ellas la investigación de delitos, averiguación del paradero de delincuentes y su puesta a disposición de las autoridades judiciales competentes; **e.** protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público en caso de alteraciones del mismo; **f.** formación de agentes de policía de acuerdo con los estándares internacionales; y, **g.** formación de instructores, en particular a través de programas de cooperación.

⁹ **Ley 19.349 Ley de Gendarmería Nacional.** Art. 10.- Gendarmería Nacional **depende del Comando en Jefe del Ejército**. En caso de conmoción interior o de guerra el Comando en Jefe del Ejército podrá asignar a Jefaturas y Unidades de Gendarmería nacional al Comando Militar correspondiente según su zona de actuación.

¹⁰ **Ley 62 de 1993. ARTÍCULO 10° Del Ministro de Defensa.** Para los efectos de dirección y mando la Policía Nacional depende del Ministro de Defensa.

¹¹ **LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE CARABINEROS DE CHILE.**

Artículo 1°.- Carabineros de Chile es una **Institución policial** técnica y **de carácter militar**, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley.

Dependerá directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior.

¹² **LEY ORGANICA DE LA POLICIA NACIONAL.**

Art. 2.- La Policía Nacional es una Institución profesional y técnica, depende del Ministerio de Gobierno, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario, centralizada y única. Tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social. El personal que la conforma así como sus organismos, se sujetarán a la presente Ley, a la Ley de Personal de la Policía Nacional y más legislación especial. Se constituirá además, **fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas**, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y en la Ley de Seguridad Nacional.

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO.

cuales incluso se encuentran adscritas a órganos de gobierno con vocación militar, o bien, tienen una relación de carácter auxiliar o complementaria a las fuerzas armadas.

Pese a ello, hasta ahora, **ni la naturaleza policial de estas fuerzas ni su convencionalidad ha sido cuestionada ante la Corte Interamericana** y ésta tampoco la ha puesto en entredicho de oficio, a pesar de que ha conocido de muchísimos casos en los que han figurado varias de dichas fuerzas policiales¹⁴.

Consecuentemente, si de acuerdo con la jurisprudencia interamericana -la cual, como se dijo, constituyó un elemento importante en la configuración de la reforma constitucional en materia de seguridad pública- **la naturaleza civil o militar de una institución se define por sus objetivos y su entrenamiento**, cabe concluir entonces que el mero hecho de que personal militar o de marina colabore en la Guardia Nacional -e, incluso, lleve a cabo funciones administrativas y/o de control- no desnaturaliza por sí misma su carácter civil.

Ello es así, máxime que la propia Constitución establece en su artículo 21 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 la propia 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 que el entrenamiento y capacitación de sus elementos deberá regirse en todo caso por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

En definitiva, **ni a nivel constitucional ni convencional se prohíbe que las policías civiles cuenten con una formación y disciplina militar**. Así lo disponen incluso expresamente el artículo cuarto, fracción II, párrafo 3, y el diverso 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, servicios, ascenso puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente¹⁵.

Artículo 11. De los órganos ejecutores. Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, conforme lo siguiente:

[...]

b) Del orden público: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y, **Policía Nacional**.- La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la función judicial.

Art. ... [sic]- Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. - Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, **las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional**.

¹³ **Constitución de la República Federativa de Brasil.**

Artículo 144. La seguridad pública es un deber del Estado, un derecho y una responsabilidad de todos, se ejerce para la preservación del orden público y de la integridad de las personas y del patrimonio, por medio de los siguientes órganos: I - la Policía Federal; II - la Policía Federal de Carreteras; III - la Policía Federal Ferroviaria; IV - el cuerpo de policía civil; V - el cuerpo de **policía militar** y los cuerpos de bomberos militares; VI - la policía penitenciaria federal, estatales y distrital. (Incorporado por la EC 104/2019) [...] Párrafo 6. Las policías militares y los cuerpos de bomberos militares, las fuerzas auxiliares y la reserva del Ejército, están subordinadas, al igual que las policías civiles y las policías penitenciarias estatales y distrital, a los gobernadores de los estados, del Distrito Federal y de los territorios. (Modificado por la EC 104/2019)

¹⁴ **Policía Nacional de Colombia:** Casos Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica (2022); Bedoya Lima y otra (2021); Omeara Carrascal (2018); Vereda La Esperanza (2017); Yarce y otras (2016); Rodríguez Vera y otros (2014); Manuel Cepeda Vargas (2010); Valle Jaramillo y otros (2008); Masacre de La Rochela (2007); Masacres de Ituango (2006); Gutiérrez Soler (2005); Masacre de Mapiripán (2005); 19 Comerciantes (2004) y Las Palmeras (2001).

Carabineros de Chile: Caso Norín Catrimán y otros (2014). También los casos con hechos acaecidos durante el régimen militar: Órdenes Guerra y otros (2018); García Lucero (2013) y Almonacid Arellano y otros (2006).

Gendarmería Argentina: Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (2020); Jenkins (2019), y Torres Millacura y otros (2011).

Policía militar de Brasil: Casos Sales Pimenta (2022); Herzog y otros (2018); Favela Nova Brasília (2017) y Escher y otros (2009).

Policía Nacional de Ecuador: Aroca Palma y otros (2022); Mina Cuero (2022); Cortez Espinoza (2022); Casierra Quiñonez y otros (2022); Villarroel Merino y otros (2021); Garzón Guzmán y otros (2021); Guachalá Chimbo y otros (2021); Montesinos Mejía (2020); Guzmán Albarracín y otras (2020); Valencia Hinojosa y otra (2016); García Ibarra (2015); Gonzales Lluy y otros (2015); Sarayaku (2012); Palma Mendoza (2012); Vera Vera y otra (2011); Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez (2007); Zambrano Vélez (2007); Tibi (2004); Suárez Rosero (1997).

¹⁵ Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

(...)

II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:

1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;

2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;

3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Consecuentemente -y en congruencia con dichos criterios- 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, o bien, que sus integrantes fueran entrenados para “derrotar al enemigo” o para 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, insisto, el mero hecho de que tanto su mando organizativo como sus integrantes estén sujetos a la “disciplina militar” o formen parte de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, de ninguna manera altera *per se* su naturaleza civil (siempre y cuando, por supuesto, ésta preserve objetivos y entrenamiento propiamente civiles).

Por lo demás, vale señalar que dotar a las policías civiles de una formación militar es algo que no sólo no está prohibido, **sino que puede resultar en algunos casos incluso deseable**. En efecto, no son pocos los casos de éxito en el derecho comparado que han adoptado ese esquema. En contrapartida, instituciones policiales exentas de controles disciplinarios propios del ámbito militar han probado ser menos efectivas, tal y 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 más alto mando.

En resumen: de ninguna parte del texto del artículo 21 constitucional, ni del resto de disposiciones modificadas en dos mil diecinueve, su teleología o procedimiento legislativo, se desprende una prohibición expresa que impida al legislador secundario establecer en la legislación ordinaria una *colaboración importante* de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina en labores de control, integración y capacitación de la Guardia Nacional. Esto último, claro está, siempre que la ley respete la “adscripción” de dicha institución a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, así como las funciones exclusivas de esta última (como son la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones), en tanto que -por mandato constitucional- las grandes líneas de la política en materia de seguridad pública tienen que ser desarrolladas por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Adicionalmente -y esto me parece de la mayor importancia- debe resaltarse que el hecho de las secretarías de defensa y de marina intervengan en funciones de control y operación de la Guardia Nacional no implica “militarizar” la institución. **Ello es así, pues no debe perderse de vista que tanto las Secretarías de la Defensa Nacional como de Marina son Secretarías de Estado pertenecientes a la administración pública centralizada, cuyos titulares son secretarios de despacho y su jefe es el Presidente de la República.**

En otras palabras, no hay que confundir las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, con el Ejército, la Fuerza Aérea o la Armada. **Ni la Secretaría de la Defensa Nacional es el Ejército¹⁶, ni la Secretaría de Marina es la Armada de México¹⁷.** Como dije, las primeras son instituciones pertenecientes a la administración pública centralizada, entre cuyas funciones se encuentra la organización, administración y preparación de las segundas, **las cuales integran la Fuerza Armada Permanente.**

Tal interpretación sobre la naturaleza de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, por cierto, **no es para nada novedosa en nuestro país**, sino que ha sido sostenida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en otras ocasiones.

Recientemente, por ejemplo, al resolver por *unanimidad* de votos los amparos en revisión **440/2018¹⁸** y **506/2018¹⁹**, la Segunda Sala analizó y reconoció la constitucionalidad del traslado de las capitánías de puerto a la Secretaría de Marina²⁰, para lo cual, entre otras consideraciones, expresamente sostuvo que “...**existe una distinción constitucional y legal entre instituciones militares, y las Secretarías de Estado como dependencias administrativas que pertenecen al Ejecutivo Federal y coadyuvan en el despacho de los asuntos que le son encomendados**”.

En efecto, en dicho precedente la Segunda Sala explicó que “**la Secretaría de Marina ha sido entendida o conceptualizada por el legislador como una dependencia del Ejecutivo Federal a la que se le pueden atribuir aspectos ajenos a la disciplina militar, en tanto, se reitera, no se le debe confundir con la diversa Armada de México**”. Lo anterior es así, se dijo, toda vez que “**con independencia de las personas específicas que sean designadas por dicha Secretaría del Ejecutivo Federal para el ejercicio de tales atribuciones, lo cierto es que en el desempeño de las mismas deberán observar los principios que rigen el actuar de las autoridades administrativa**”.

¹⁶ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

ARTÍCULO 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

¹⁷ ARTÍCULO 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, administrar y preparar la Armada;

¹⁸ Resuelto el doce de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.

¹⁹ Resuelto el tres de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos.

²⁰ Se planteó la constitucionalidad de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, 8 bis, 9, 30, 37, 38, 49, 53, 60, 64, 71, 159, fracción II, 181, 183, y 281 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

Por lo demás, debe señalarse que el hecho de que un general de división en activo y un almirante dirijan, respectivamente, tales Secretarías, es un requisito contingente que se encuentra regulado en las leyes respectivas y no a nivel constitucional²¹. Incluso, hay que recordar que la más reciente reforma a los artículos 34, fracción I y 35 de Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos²², **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 de la Secretaría de la Defensa Nacional como una dependencia perteneciente a la administración pública federal, posibilitando incluso que cualquier persona pueda, previa reforma legal, ser titular de la Secretaría.**

Consecuentemente, si las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina son dependencias pertenecientes a la administración pública federal, es claro que los esquemas de colaboración entre estas últimas y la Secretaría de Seguridad -en tanto organismos de la administración pública centralizada- **de ninguna manera desvirtúan el propósito del artículo 21 constitucional.** Lo anterior es así, máxime que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el legislador cuenta con un amplio margen de libertad configurativa en materia de diseño de la administración pública. Así se ha reconocido, entre otros precedentes, en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018, así como en la controversia constitucional 30/2019²³, donde se analizaron diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además, 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, no debe perderse de vista 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 quién previó que **durante su arranque la Guardia Nacional debía contar con una fuerte intervención de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como de elementos de la Fuerza Armada Permanente para la formación del nuevo cuerpo.**

En efecto, como referí al inicio de este voto, de esto último dan cuenta específicamente **cuatro de los artículos transitorios** del decreto de reformas de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve:

En primer lugar, en el **segundo transitorio** se previó que la Guardia Nacional se conformará con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.

A este respecto, debe señalarse que tampoco la integración de la Guardia Nacional con elementos provenientes de la policía militar y naval militariza la institución, puesto que en el artículo segundo transitorio se eligió a los elementos más afines con la función policial y, además, en el proceso de reformas se dejó claro en la comparecencia del primero de febrero de dos mil diecinueve, 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

²¹ **LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS.**

ARTÍCULO 16. El Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea lo ejercerá el Secretario de la Defensa Nacional, el cual será un General de División del Ejército, hijo de padres mexicanos; y que, con objeto de establecer distinción respecto del resto de militares del mismo grado, se le denominará solamente General.

LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO.

Artículo 8.- Los Mandos se clasifican en:

I. Titulares, los designados con este carácter por el Mando Supremo o Alto Mando y quienes lo ejerzan serán de la milicia permanente;

²² **LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS.**

ARTÍCULO 34. Los Mandos Superiores Operativos recaerán en:

I. El Comandante del Ejército;

II. El Comandante de la Fuerza Aérea;

III. Los Comandantes de Regiones Militares o Aéreas;

IV. Los Comandantes de Zonas Militares;

V. Los Comandantes de las Grandes Unidades Terrestres o Aéreas;

VI. Los Comandantes de las Unidades conjuntas o combinadas, y

VII. Los Comandantes de las Unidades Circunstanciales que el Alto Mando determine implementar.

ARTÍCULO 35. El Secretario de la Defensa Nacional ejercerá el Mando de las Fuerzas a través del Comandante del Ejército, del Comandante de la Fuerza Aérea, de los Comandantes de las Regiones Militares y Aéreas, de las Zonas Militares y de los Comandantes de Unidades, sin perjuicio de ejercerlo directamente, cuando así sea requerido por motivos del Servicio.

²³ Resueltas el veintitrés de mayo de dos mil veintidós, donde se reconoció la validez, entre otros temas de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo de las Entidades Federativas.

noveno transitorio de la LGN²⁴ se previó expresamente que dichos elementos deben acreditar los cursos de capacitación que al efecto señale la Secretaría para obtener el 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) e implementando la licenciatura y la especialidad en Seguridad Pública y se han graduado 4,169 mandos (1,446 Oficiales y 2,773 Escala Básica) y se han elaborado 40 manuales de aspectos jurídicos técnicos y tácticos policiales para la Guardia Nacional. La Guardia Nacional carece hoy en día de centros de adiestramiento. Sin embargo, SEDENA ha empleado sus 12 Centros de adiestramiento Regional para capacitar con formación policial a los 47,472 elementos y unidades, que han sido reclutados desde 2019.

Por otra parte, en dicho transitorio también 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, de la Defensa Nacional y de Marina, otro órgano donde se plasma el esquema de colaboración que el Decreto regula.

Por su parte, en el **artículo tercero** -que regula los derechos de los elementos que se comisionan a la Guardia Nacional- se ordenó 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. Además, 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 ese sentido.

Finalmente, se encuentran los **artículos quinto y sexto transitorios**. El primero de ellos faculta al Presidente de la República durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor de la reforma, 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 hemos interpretado en la controversia constitucional 90/2020.

Por su parte, el **artículo sexto transitorio** dispone que para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las Secretarías de los ramos de la Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de Seguridad, en los siguientes ejes temáticos: a) El establecimiento de su estructura jerárquica; b) Sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicio; y, c) La instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Sobre este punto, es importante destacar que en la minuta enviada por la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores 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 constitucional²⁵. El contenido esencial de este precepto fue trasladado al sexto transitorio y ahora está ligado a la puesta en marcha de la Guardia Nacional y al plazo de nueve años regulado en el quinto transitorio. Lo cual pone de relieve que no desapareció la intervención de la Secretaría de la Defensa Nacional, sino que se amplió a la Secretaría de Marina y se condicionó al tiempo en que la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

En suma, de la revisión del régimen transitorio de la reforma constitucional en materia de seguridad de dos mil diecinueve -al cual la sentencia concede a mi juicio un peso menor o secundario- **es posible desprender que su implementación pasa necesariamente por una intervención fuerte de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.**

Todo lo cual corrobora lo antes dicho, en el sentido de que la naturaleza civil que ordena el artículo 21 de la Constitución General no se altera por la mera participación de tales secretarías en la conformación y control de la Guardia Nacional o con la adopción de una disciplina homóloga a la militar. Lo anterior, insisto, siempre y cuando la finalidad y el entrenamiento sean acordes al parámetro interamericano antes referido.

²⁴ Noveno. La Secretaría establecerá, con la participación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un esquema que garantice que todos los integrantes de la Policía Federal, Policía Naval y Policía Militar previo a causar alta en la Guardia Nacional, cumplan con los requisitos de ingreso y permanencia previstos en la presente Ley. Los elementos de las Policías Militar y Naval asignados a la Guardia Nacional, deberán acreditar los cursos de capacitación que al efecto señale la Secretaría para obtener el Certificado Único Policial en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y cumplir con sus actividades policiales.

²⁵ La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

En lo que respecta específicamente al mandato de “adscripción” de la Guardia Nacional a la Secretaría del ramo de Seguridad a que se refiere el artículo 21 de la Constitución, si bien el texto constitucional no especifica el alcance de dicha previsión, considero que dicho lineamiento constitucional tampoco se violaba en el presente caso, pues de la simple lectura del Decreto impugnado se advierte que:

- (i) La Guardia Nacional continúa adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (artículo 4 de la LGN²⁶); además de que,
- (ii) Dicha Secretaría conserva la facultad de: (a) formular la Estrategia de Seguridad Pública, en colaboración con la SEDENA; (b) expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional; (c) formular las políticas, programas y acciones que deriven de la Estrategia Nacional; (d) nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones y Unidades Especiales; (e) suscribir convenios de colaboración, entre otras (Artículo 13 de la LGN²⁷), así como organizar, dirigir y supervisar a las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción (Artículo 30 Bis de la LOAPF²⁸).

En ese sentido, contrario a lo que sostuvo la mayoría, considero que el Decreto impugnado no vació de contenido el mandato del artículo 21 constitucional, pues además de que mantuvo la adscripción de la Guardia a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, reservó a esta última facultades muy relevantes de conformidad con el texto constitucional, al grado que el control operativo y administrativo por parte del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional debe ajustarse en todo momento a la estrategia, políticas y programas que ésta formule.

En efecto, de la revisión del Decreto impugnado, se advierte que, si bien se otorgó al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, no se trata de un control total u omnímodo, pues el artículo 13 Bis, fracción I, de la Ley es claro al señalar que la persona titular de la Secretaría deberá ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia “en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública”²⁹.

Por todas estas razones, me parece que tampoco desde esta perspectiva puede decirse que la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional en el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional supone una violación a las bases constitucionales previstas en el artículo 21 constitucional.

²⁶ **Artículo 4.** La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.

²⁷ **De la Secretaría.**

Artículo 13. A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes:

- I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;
- II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;
- III. Derogada.
- IV. Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;
- V. Derogada.
- VI. Derogada.
- VII. Derogada.
- VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;
- IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia;
- X. Suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios respecto de la participación de la Guardia Nacional, y
- XI. Las demás establecidas en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

²⁸ **ARTÍCULO 30 BIS.-** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

- III. Organizar, dirigir y 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 a las disposiciones jurídicas aplicables;

²⁹ **Artículo 13 Bis.** A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

- I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;
- II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;
- III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;
- IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta Ley;
- V. Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;
- VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y
- VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables

A mi juicio, una correcta interpretación de la Constitución exigía tomar en consideración que 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 ejercicios de ingeniería administrativa, civil y logística; y que 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 sistemas operativos, logísticos, de adiestramiento y de administración que serían imposibles de concretar en una institución nueva sin ningún tipo de apoyo.

Al respecto, no hay que olvidar que la Guardia Nacional se creó 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. La razón de ser de 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 de la sentencia, en combatir la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida pública.

En definitiva, intentar sostener una interpretación artículo 21 constitucional y de la Guardia Nacional como una institución químicamente “pura”, ajena a cualquier elemento militar, no resulta sostenible, pues su interpretación sistemática y teleológica camina en un sentido distinto al que nos presenta hoy la sentencia finalmente adoptada por la mayoría.

No pierdo de vista que en ocasiones los trabajos legislativos pueden dar luz sobre el significado de una determinada disposición constitucional. Sin embargo, para que tales argumentos puedan ser considerados por un tribunal es necesario -como condición mínima racional- 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.

En todo caso, este Tribunal debe ser extremadamente cuidadoso con las inferencias que extraiga a partir de tales procedimientos. No hay que olvidar que los órganos parlamentarios están constituidos de forma plural y que, en no pocas ocasiones, no es posible desprender una “única” intención legislativa. De este modo, el hecho de que -como en el caso- el texto constitucional finalmente aprobado no coincida en sus términos con la iniciativa original o con los dictámenes formados en el curso del procedimiento legislativo, **no implica necesariamente que se haya adoptado una visión totalmente contraria, opuesta o completamente antitética a la original.** Se trata más bien de la reforma que fue posible construir a partir de ciertos consensos, **los cuales tienen que interpretarse de manera sistemática, incluyendo a los artículos transitorios.**

En el caso, sin embargo, como he venido insistiendo, ni del texto finalmente aprobado del artículo 21 constitucional -interpretado a la luz de la doctrina de la Corte Interamericana-, ni del régimen transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, o de su teleología, se desprende que la intención final del Poder Reformador de la Constitución hubiere sido “proscribir” cualquier participación de las Secretarías de la Defensa Nacional 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, sin embargo, nuestra tarea como tribunal constitucional es interpretar el texto constitucional de manera sistemática, no a partir de lo que “no quedó”, menos aun cuando esta interpretación choca con la teleología del artículo 21 constitucional y con el contenido expreso de los artículos transitorios.

Por todas estas razones es que me aparto del parámetro utilizado en la sentencia.

II. Voto particular en relación con traslado de las facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional.

En este apartado la sentencia analiza el conjunto de reformas en las facultades de la Secretaría del ramo de la Seguridad Pública y la Defensa, cuyo efectivo era trasladar el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. La mayoría de Ministras y Ministros votaron a favor de la invalidez de los artículos 29, fracción IV³⁰, 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 de la invalidez de la porción normativa “de la Defensa Nacional” contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, todos de Ley de la Guardia Nacional.

³⁰ ARTÍCULO 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
(...)

IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, 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;

No comparto dicha determinación por lo siguiente:

En primer lugar, en lo que respecta al mandato de “adscripción” de la Guardia Nacional a la Secretaría del ramo de Seguridad, como ya expliqué, considero que dicho lineamiento constitucional no se viola en el presente caso, pues de la simple lectura del Decreto impugnado se advierte que:

- (i) La Guardia Nacional continúa adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (artículo 4 de la LGN³¹); además de que
- (ii) Dicha Secretaría conserva la facultad de: (a) formular la Estrategia de Seguridad Pública, en colaboración con la SEDENA; (b) expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional; (c) formular las políticas, programas y acciones que deriven de la Estrategia Nacional; (d) nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones y Unidades Especiales; (e) suscribir convenios de colaboración, entre otras (Artículo 13 de la LGN³²) y organizar, dirigir y supervisar a las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción (Artículo 30 Bis de la LOAPF³³).

Como referí en el apartado anterior, dicho esquema de colaboración no implica una desnaturalización del carácter civil de aquella previsto en el artículo 21, puesto que no modifica ni la finalidad ni el entrenamiento de los elementos de la Guardia Nacional, y, además, es acorde con el régimen transitorio de la reforma constitucional.

En ese sentido, considero que el artículo 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los diversos 12, fracción I, 13 Bis y 23, de la Ley de la Guardia Nacional se inscriben dentro de un esquema de colaboración entre órganos de la administración pública federal, respecto del cual -como señalé anteriormente- el Congreso de la Unión tiene libertad de configuración para hacer más eficiente la administración pública.

Adicionalmente, es importante aclarar que en términos de los artículos que se analizan el Secretario de la Defensa Nacional ejerce un **control** operativo y administrativo³⁴, mientras que el **mando** operativo y administrativo le corresponde al Comandante de la Guardia Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 15, fracciones I y II³⁵. Esta diferencia es importante, porque en realidad quien toma las decisiones es el Comandante de la Guardia Nacional, aunque las mismas están sujetas a la supervisión del Secretario de la Defensa Nacional, con la finalidad de ir consolidando desde el aspecto administrativo y operativo dicha institución policial.

³¹ **Artículo 4.** La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.

³² **De la Secretaría.**

Artículo 13. A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes:

I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;

II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;

III. Derogada.

IV. Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;

V. Derogada.

VI. Derogada.

VII. Derogada.

VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;

IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia;

X. Suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios respecto de la participación de la Guardia Nacional, y

XI. Las demás establecidas en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

³³ **ARTÍCULO 30 BIS.-** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

III. Organizar, dirigir y 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 a las disposiciones jurídicas aplicables;

³⁴ **Artículo 13 Bis.** A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

I. Ejercer el **control operativo y administrativo** de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;

³⁵ **Artículo 15.** A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:

I. Ejercer el mando operativo de la Guardia Nacional;

II. Coordinar, administrar, capacitar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional;

Por lo demás, el control operativo tampoco conlleva una desnaturalización de la naturaleza civil de la Guardia Nacional, puesto que los preceptos impugnados no están alterando ni el objetivo ni el entrenamiento que deben recibir sus elementos en términos del artículo 21 constitucional y con lo previsto expresamente en el diverso noveno transitorio de la Ley de la Guardia Nacional, que ordena su capacitación previa para cumplir con sus actividades civiles³⁶.

En efecto, la Guardia Nacional permanece en todo momento bajo la dirección de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Comandancia de la Guardia Nacional. La primera formula la estrategia y dirige el gabinete de seguridad ciudadana, por lo que no tiene subordinación, sino ascendencia sobre el Secretario de la Defensa Nacional en las grandes líneas de la seguridad pública y, además, es la encargada de la organización, dirección y supervisión de la Guardia Nacional, en términos del artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁷. El Comandante de la Guardia, por su parte, es quien toma las decisiones operativas y administrativas que son controladas por el Secretario de la Defensa Nacional con la finalidad de que dicha institución no se desvíe de sus objetivos constitucionales, como lo hicieron sus predecesoras.

En definitiva, que la Secretaría de la Defensa Nacional colabore con el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional no vacía de contenido ni desplaza las facultades de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pues tanto las decisiones que toma de manera originaria el Comandante de la Guardia Nacional como la supervisión del Secretario de la Defensa Nacional tienen que llevarse a cabo dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y del Programa Nacional de Seguridad Pública y, además, la Secretaría conserva la facultad de organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción.

En cuanto al aspecto presupuestal, el hecho de concentrar los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación en la Secretaría de la Defensa Nacional, tiene que ver no sólo con la eficiencia y con ese control enfocado al sano crecimiento de dicha institución policial, sino con la enorme complejidad que es echar adelante una institución de la envergadura de la Guardia Nacional, mientras al mismo tiempo se liquida otra, como lo es la Policía Federal³⁸.

Por último, aun si se adoptara una interpretación *restringida* respecto de la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional en la puesta en marcha de la Guardia Nacional, el esquema planteado sería constitucional si se interpreta de acuerdo con el artículo sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de guardia nacional, pues el mismo dispone que, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las Secretarías de los ramos de la Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad y está ligado al plazo de nueve años previsto en el artículo quinto transitorio.

En ese sentido, me parece que los preceptos mencionados debieron ser interpretados en todo caso a la luz del artículo sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales, en el sentido de que el contenido de estos numerales está sujeta a la temporalidad señalada en artículo quinto transitorio. Como señale, la tutoría de la Guardia Nacional fue atribuida a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, acorde con lo dispuesto por la ley para el establecimiento de los ejes temáticos antes referidos que se ven reflejados fundamentalmente en el artículo 13 bis de la Ley de la Guardia Nacional.³⁹ Al término de ese plazo, el control seguiría siendo de la Secretaría de Seguridad Pública, acorde con lo previsto en el artículo 30 bis, fracción III, de la LOAPF.

³⁶ Noveno. La Secretaría establecerá, con la participación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un esquema que garantice que todos los integrantes de la Policía Federal, Policía Naval y Policía Militar previo a causar alta en la Guardia Nacional, cumplan con los requisitos de ingreso y permanencia previstos en la presente Ley.

Los elementos de las Policías Militar y Naval asignados a la Guardia Nacional, deberán acreditar los cursos de capacitación que al efecto señale la Secretaría para obtener el Certificado Único Policial en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y cumplir con sus actividades policiales.

³⁷ ARTÍCULO 30 BIS.- A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: [...]

III. Organizar, dirigir y 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 a las disposiciones jurídicas aplicables;

³⁸ La Guardia Nacional opera hoy en día con cerca de 104,000 elementos, y se tiene proyectado que para el 2041 opere con 157,971. La Policía Federal alcanzó como máximo 33,783 elementos. Debe recordarse que la disolución de la Secretaría de Seguridad Pública y la incorporación de la Comisión Nacional de Seguridad a la SEGOB en el sexenio pasado fue un enorme problema en términos logísticos y presupuestales y en el manejo de plazas.

³⁹ Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;

II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;

III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;

IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta Ley;

V. Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;

VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y

VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Por las anteriores consideraciones es que voté en contra y por la validez del artículo 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como, los diversos 12, fracción I, 13 Bis y 23, de la Ley de la Guardia Nacional son constitucionales, pues no implican un traslado de facultades de mando ni un cambio de adscripción de la Guardia Nacional, sino un esquema de colaboración entre órganos de la administración pública centralizada que es perfectamente compatible con el esquema de libertad de configuración a cargo del Congreso de la Unión, pues dicho control en nada altera el carácter civil de la Guardia Nacional, pues no implica una modificación de sus objetivos o de las características del entrenamiento de los elementos de la GN.

III. Voto particular en relación con la figura de la Comandancia.

En este apartado, la sentencia analiza un cúmulo de reformas en torno a la Comandancia General de la Guardia Nacional y, en específico, al nombramiento de su persona titular y a las facultades que éste detenta. La mayoría de las y los Ministros votó por declarar la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto impugnado, así como de las porciones normativas “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” y “grado jerárquico de Comisario General y” del artículo 14, párrafo primero y fracción III, respectivamente y la porción normativa “de la Defensa Nacional” del diverso 15, fracción VII, de la misma ley.

Tampoco compartí dicha conclusión por las razones siguientes:

En lo relativo al nombramiento del Comandante, a propuesta del Secretario de la Defensa Nacional, previsto en el primer párrafo del artículo 14 de la Ley, considero que el mismo resulta acorde con el diverso 21 constitucional, pues no desnaturaliza el carácter civil de la Guardia Nacional, en tanto que -como he venido diciendo- la Secretaría de la Defensa Nacional es una Secretaría de Estado de perteneciente a la administración pública centralizada y, sobre todo, porque la decisión final la toma el Presidente de la República, quien es la cabeza de aquella en términos del artículo 90 de la Constitución General⁴⁰. No se puede concluir la pérdida del carácter civil de la Guardia Nacional cuando el nombramiento es realizado por el Titular del Ejecutivo Federal y cuando tampoco se altera ni el objetivo ni el entrenamiento de la Guardia Nacional.

Por cuanto hace al requisito de contar con el grado jerárquico de Comisario General previsto en el artículo 14, fracción III, y en el diverso tercero transitorio, por una parte, considero que la sentencia construye su razonamiento a partir de meras especulaciones, y no del análisis del texto impugnado, el cual no regula en ningún lugar como requisito el ser un militar con un grado equivalente al de Comisario General. En mi opinión, el primer párrafo del artículo 14 de la ley debió reconocerse constitucional, pues la sentencia pierde de vista que el titular de la Comandancia no puede ser un militar en activo de acuerdo con lo previsto en la fracción VII del artículo 14 y la fracción IX del diverso 25 de la Ley de la Guardia Nacional⁴¹.

Por otra parte, de ningún precepto de la Constitución General se desprende que haber tenido la condición militar implique una inhabilitación perpetua para desempeñar un cargo en materia de seguridad pública, cuestión que difícilmente podría ser conforme con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General.

Además, el hecho de que el primer párrafo del artículo 14, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional establezca como requisito el tener el carácter de Comisario General, es acorde con el Sistema de Carrera de Guardia Nacional previsto en el Título Tercero de la misma ley, así como con la habilitación a la ley para determinar la estructura de dirección de la Guardia, prevista en el penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional.

⁴⁰ Art. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

⁴¹ Artículo 14. La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:

(...)

VII. En su caso, el requisito establecido en la fracción IX del artículo 25 de esta Ley.

Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

(...)

IX. En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales, y

De acuerdo con la mayoría, los riesgos del esquema en cuestión son: **(a)** que “*el requisito de contar con un grado jerárquico al interior de la Guardia Nacional para ocupar el cargo de Comandante reduce el universo de posibles aspirantes al cargo, excluyendo, en primer lugar, a la sociedad civil*”; y, **(b)** que ello “*genera una predisposición a que el titular, cargado de la labor de dirigir y administrar a la Guardia Nacional, sea un elemento asignado de las Fuerzas Armadas, pues es sólo éste quién podrá acceder a ese grado jerárquico en los próximos años, además de que, su nombramiento dependerá de la propuesta que haga la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.*”

Si bien es cierto que tales riesgos podrían derivar de los artículos transitorios del Decreto de reformas constitucionales en materia de guardia nacional (específicamente de los artículos segundo y tercero), **no veo cómo podría ser inconstitucional una situación que tiene su origen en el propio texto constitucional.** A mi juicio, con ello nuevamente se pasa por alto que la regulación de la Guardia Nacional también se encuentra en los artículos transitorios y la participación que la Constitución General otorga a los elementos militares para la conformación de la Guardia Nacional.

Por otra parte, en cuanto al artículo tercero transitorio impugnado, el texto ni siquiera hace referencia al grado. Es decir, el cargo puede ser ocupado por cualquier persona y no necesariamente por un elemento proveniente de las Fuerzas Armadas. Y, en última instancia, más allá de la propuesta del Secretario de la Defensa Nacional, la decisión final también la toma el Ejecutivo Federal.

Por todo lo anterior, considero que debió reconocerse la validez del artículo 14, primer párrafo y fracción III, así como del diverso tercero transitorio del decreto de reformas a la Ley de Guardia Nacional.

Finalmente, tampoco comparto la invalidez de la fracción VII del artículo 15 de la Ley de la Guardia Nacional⁴², pues considero que la facultad del Comandante para proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, es acorde con la libertad de configuración del legislador y con el esquema de colaboración previsto en el artículo sexto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional. Con ello, además, se logra el objetivo consistente en que las normas relativas a estructura y disciplina, servicios y ascenso puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente, aunado a que de ninguna manera se altera el objetivo o entrenamiento de los elementos de la Guardia Nacional.

IV. Voto particular en relación con la modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares.

En este apartado, la mayoría votó por la invalidez de los artículos 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como del segundo párrafo del diverso 1° de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Nuevamente me separé de la invalidez en este punto, pues considero que no existe un fraude a la Constitución, como se indica en la sentencia. Por el contrario, considero que tales preceptos encuentran sustento en lo previsto en los artículos segundo y tercero transitorios del decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional. De hecho, se trata de la consecuencia lógica de la asignación de los elementos de la policía militar a dicho cuerpo policial.

Efectivamente, en el segundo transitorio se prevé que la Guardia Nacional se conformará con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que se determine en acuerdos de carácter general por el Presidente de la República. Se trata de elementos militares con formación policial y que, por tanto, tienen mayor afinidad a las funciones de la Guardia Nacional. Tales elementos, además, fueron capacitados en formación policial y proximidad al momento de su incorporación a la Guardia Nacional.

En el artículo tercero se regulan los derechos de los elementos que se comisionan a la Guardia Nacional. Así, 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. Asimismo, se establece que la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, se respeten los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquella, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad.

⁴² Artículo 15. A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:

(...)

VII. Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento;

Al respecto, es importante destacar que ni el artículo segundo ni el tercero transitorio disponen la exclusión del fuero militar para los elementos que integren la guardia nacional. El hecho de que no haya sido aceptada la reforma propuesta en la Minuta de Dictamen elaborado por la Cámara de Diputados a la de Senadores respecto del artículo 13 constitucional en el que se preveía el fuero militar para todos los integrantes de la Guardia Nacional,⁴³ no trae aparejado en automático que los elementos de las policías militar y naval asignados a la Guardia Nacional en términos del artículo segundo transitorio no puedan estar regidos por el fuero militar, pues se trata de dos cuestiones diferentes. Lo que se rechazó fue que la totalidad de los elementos de la Guardia Nacional quedaran sujetos al fuero militar. Sin embargo, al nutrir las filas de la Guardia con personal militar, acorde con lo ordenado por los artículos segundo y tercero transitorios del decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, la existencia de un fuero militar limitado para conservar la esencia de la disciplina es constitucional, pues de lo contrario se correría el riesgo de que los elementos asignados pudieran relajar la disciplina, afectando el funcionamiento de la institución.

Además, contrario a lo señalado en la sentencia, los elementos de la Guardia Nacional no están sujetos a la jurisdicción militar respecto de todos los delitos. En términos del artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional, únicamente aplica respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad, como son la insubordinación, el abuso de autoridad, la desobediencia y la asonada.

Es decir, se trata de delitos vinculados estrechamente con la disciplina militar y cuyo castigo tiene sentido para conservar la rectitud de los elementos de la policía militar y naval, así como de otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente asignados a la Guardia Nacional. Lo anterior, pues si bien esta asignación a la Guardia Nacional les permite llevar a cabo una función civil -la seguridad pública-, aquellos no pierden su personalidad militar y la obligación de cuidar la honorabilidad de las instituciones de origen y en la que se encuentran asignados.

Por lo demás, debe destacarse que tales previsiones no constituyen un privilegio, sino un deber adicional a cargo de los elementos en cuestión de guardar un comportamiento correcto que conserve la *disciplina militar* (que es, precisamente, la característica por virtud de la cual el órgano reformador ordenó que la Guardia Nacional se constituyera con elementos provenientes de la policía militar). Es por ello que, además de enfrentar las responsabilidades penales ante el fuero civil, tales elementos deben responder también ante el fuero militar cuando atenten contra la jerarquía y la autoridad de un superior militar, lo que constituye una *garantía institucional adicional* para la correcta puesta en funcionamiento del personal de la Guardia Nacional.

Finalmente, me aparto de lo señalado en los párrafos 274 a 282 de la sentencia, toda vez que a mi juicio:

- a) Los elementos asignados en la Guardia Nacional más que militares en activo, son militares pertenecientes al activo del Ejército comisionados o asignados a la mencionada Guardia. El hecho de que el personal asignado a la Guardia Nacional pertenezca al activo del Ejército y Fuerza Aérea no implica una alteración de la naturaleza de la Guardia Nacional, pues los objetivos y el entrenamiento policial de aquélla no ha cambiado y sigue siendo absolutamente policial, además que se encuentran asignados a la Guardia Nacional, bajo el mando de su comandante. El ser considerados parte del activo del Ejército, como se señaló en la exposición de motivos, les permite conservar con claridad sus prestaciones sociales. No advierto de qué manera el hecho de que un elemento asignado a la Guardia Nacional se atienda en una clínica o que su esposa de luz en un hospital militar o que adquieran una casa, transforme su entrenamiento.
- b) No realizan funciones militares dentro de la Guardia Nacional, sino labores de seguridad pública que tienen asignadas conforme al artículo 21 constitucional. Tales labores son realizadas conforme a su entrenamiento policial de origen y de tácticas policiales y proximidad, proporcionado al momento de su asignación, conforme al artículo noveno transitorio de la ley.⁴⁴

⁴³ **DICTAMEN COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DIPUTADOS.**

Artículo 13. (...)

Los delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones establecidas en el párrafo décimo primero del artículo 21 de esta Constitución, serán conocidos por la autoridad civil correspondiente. Las faltas contra la disciplina militar en que incurran los integrantes de la Guardia Nacional serán conocidas por las autoridades militares correspondientes.

⁴⁴ Noveno. La Secretaría establecerá, con la participación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un esquema que garantice que todos los integrantes de la Policía Federal, Policía Naval y Policía Militar previo a causar alta en la Guardia Nacional, cumplan con los requisitos de ingreso y permanencia previstos en la presente Ley.

Los elementos de las Policías Militar y Naval asignados a la Guardia Nacional, **deberán acreditar los cursos de capacitación que al efecto señale la Secretaría para obtener el Certificado Único Policial en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y cumplir con sus actividades policiales.**

- c) No están sujetos al régimen disciplinario y a una estructura militar. Están sujetos a la disciplina de la Guardia Nacional y a un fuero militar sumamente reducido, únicamente respecto de los delitos de insubordinación, el abuso de autoridad, la desobediencia y la asonada, para salvaguardar cualquier abuso de los inferiores a sus mandos y de éstos a aquéllos. Responden por las violaciones a derechos humanos que cometan ante el fuero civil de manera directa, por su condición de miembros asignados a la Guardia Nacional y, además, en las quejas por violaciones a derechos humanos cometidas por el personal militar asignado a la referida Guardia, es autoridad responsable la Guardia Nacional y no la SEDENA⁴⁵.
- d) No operan bajo un mando militar, sino que se encuentran bajo el mando del Comandante de la Guardia Nacional, quien es un civil y ejerce el mando en términos del artículo Cuarto Transitorio del Decreto impugnado⁴⁶ y quien además es un civil, pues en términos del diverso 25, fracción IX, de la LGN se requiere no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente.

Por lo demás, debe destacarse que el acceso a ascensos y recompensas es mecanismo esencial para conservar la moral del personal militar asignado a la Guardia Nacional y un estímulo para su mejor desempeño. El sistema de ascensos y recompensas es algo que da sentido a su vocación militar, que fue lo que los llevó a causar alta en la Fuerza Armada Permanente.

Pensar en los elementos militares asignados a la Guardia Nacional como meros objetos susceptibles de disposición y del despojo de sus derechos no es correcto. Estos elementos están haciendo un enorme sacrificio al dejar funcionalmente la labor que era su proyecto de vida original, para pasar a servir a la Guardia Nacional.

Pensar que despojarlos de sus prestaciones sociales (como son el servicio médico, el seguro colectivo de retiro, el seguro de vida militar) mientras prestan servicio en la Guardia Nacional, porque aquellas tornan en militar su función no sólo es jurídicamente incorrecto, sino que es además es *injusto*. Como he dicho, la esencia de la naturaleza civil o militar de una institución está en el objetivo de sus funciones y entrenamiento, las cuales en el caso de la Guardia Nacional son absolutamente civiles y policiales por disposición constitucional y legal.

Por todo lo anterior es que voté por reconocer la validez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa “y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;” de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la porción normativa “de la Defensa Nacional” contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; y, de los artículos transitorios sexto y séptimo del Decreto impugnado; de las porciones normativas “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” y “grado jerárquico de Comisario General” del artículo 14, párrafo primero y fracción III, respectivamente; así como del artículo 15, fracción VII, en su porción normativa “de la Defensa Nacional” de la Ley de la Guardia Nacional; y, del artículo transitorio tercero del Decreto impugnado; artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y, del segundo párrafo del artículo 1° de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintidós fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del veinte de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversas Senadoras y Senadores integrantes del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de agosto de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

⁴⁵ SISTEMA NACIONAL DE ALERTA DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS CNDH
https://appweb2.cndh.org.mx/sna/ind_Autoridad_SM.asp?Id_Aut=29100&p=1

⁴⁶ Cuarto.- El personal militar que actualmente integra la Guardia Nacional continuará en esa situación bajo el mando de la persona Comandante de dicha institución de seguridad pública.

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2022.

En sesiones de diecisiete, dieciocho y veinte de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por diversas Senadoras y Senadores integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión en contra del Decreto por el cual se reforman y adicionan 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 Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

Resolución del Pleno. Por mayoría de ocho votos se aprobaron, en lo que interesa, los apartados A y B respecto al "traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional"¹ y "reformas a la figura de comandancia".² Mientras que, por lo que hace al inciso C, en particular sobre la "modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares"³ y, "reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval",⁴ se aprobaron por mayoría de nueve y diez votos, respectivamente.

En atención a que en la sentencia se aborda el estudio por temas, expresaré mi concurrencia y disenso en los que corresponda, siguiendo el orden fijado en la resolución.

I. Parámetro contextual: la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El apartado se subdivide en tres incisos: **A.** La Guardia Nacional en la Constitución de 1917 y sus antecedentes; **B.** El marco normativo en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional de 2019; y, **C.** El Decreto por el que se crea la Guardia Nacional. La mayoría del Tribunal Pleno votamos a favor de este apartado, sin embargo, como lo indiqué en la sesión correspondiente, estoy en contra de las consideraciones en que se sustenta, por las razones que a continuación expresaré.

A. La Guardia Nacional en la Constitución de 1917 y sus antecedentes.

En la resolución se realiza un recuento histórico de cómo se ha regulado la Guardia Nacional a partir de 1824, para llegar a la conclusión de que ello arroja luz respecto de la voluntad, a lo largo de los siglos, tanto de los órganos constituyentes, como de los reformadores y legislativos, de mantener, en el orden jurídico mexicano una institución de conformación civil que actúa de manera paralela y diferenciada del Ejército, respondiendo en última instancia al titular del Ejecutivo Federal.

De la misma manera, esa referencia histórica en el inciso C., indicando que la figura de la Guardia Nacional heredada de 1857 es una evolución de la milicia local que mantuvo, constitucional y legalmente, un carácter civil, federalista, democrático y diferenciado del de las Fuerzas Armadas a lo largo de ese siglo.

Me aparto de estas consideraciones, debido a que la Guardia Nacional como institución policial de carácter civil creada a partir de las reformas constitucionales de dos mil diecinueve, es totalmente diversa a la milicia cívica que se concibió en el siglo XIX, por lo que no es útil acudir a las fuentes históricas como herramienta contextual o interpretativa.

A manera de ejemplo, la Ley Orgánica de la Guardia Nacional de 1848, señalaba en su artículo 1º que esa institución se componía por todos los mexicanos hábiles para el servicio militar, y que no tuvieran ninguna de las circunstancias por las que la ley fundamental privara de los derechos de la ciudadanía o suspendiera su ejercicio. En concordancia con ello, el diverso artículo 4 disponía que todo mexicano que llegara a la edad de dieciocho años tenía la obligación de poner su nombre en el registro de la Guardia Nacional.⁵

¹ Aprobado por mayoría de ocho votos de las y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

² Aprobado por mayoría de ocho votos de las y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

³ Aprobado por mayoría de nueve votos de las y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

⁴ Aprobado por mayoría de diez votos de las y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

⁵ Ley Orgánica de la Guardia Nacional, 15 de julio de 1848.

En contraste, la corporación prevista en el artículo 21 constitucional y regulada en la ley reglamentaria de ese mismo artículo, es una institución disciplinada y profesional, cuyo objeto es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

A efecto de acceder al sistema de carrera de la Guardia Nacional se exigen diversos requisitos, los cuales están enfocados precisamente a dotarla de una naturaleza disciplinada, que rijan su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Así, queda patente la distinción que existe entre una milicia civil que existió en siglos pasados, y la creada por el poder constituyente en dos mil diecinueve.

Por otro lado, tampoco comparto las consideraciones tendientes a acreditar que la única interpretación posible de los procesos legislativos que dieron pie a la reforma constitucional en materia de seguridad pública y que crearon a la Guardia Nacional, es que se haya excluido por completo la posibilidad de que la Secretaría de la Defensa Nacional tenga el control operativo y administrativo de dicha institución.

B. El marco normativo en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional de 2019.

En el proyecto se expone el marco constitucional y convencional en materia de seguridad pública en el que se inserta la creación de la Guardia Nacional. Específicamente, se aborda los principios constitucionales que rigen el actuar de las instituciones policiales, así como la diferencia entre la instrucción y entrenamiento que reciben estos y los cuerpos militares. Asimismo, a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana señala que la participación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe ser extraordinaria.

Estimo que el proyecto omite considerar que el artículo quinto transitorio constitucional de la reforma por el que se creó la Guardia Nacional, establece una participación provisional de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública, de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, que va ligada a la puesta en marcha de la misma Guardia Nacional. Efectivamente, se previó una participación de las fuerzas armadas durante los inicios de esta institución a fin de que pudiera consolidarse y cumplir los propósitos para los que fue creada. Este artículo transitorio ya fue analizado por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 90/2020.

C. El Decreto por el que se crea la Guardia Nacional.

En la sentencia se hace referencia al proceso legislativo que dio origen al Decreto combatido, y se precisa que existió unanimidad en el sentir de todos los grupos parlamentarios, en lo colectivo y en lo individual, respecto de la importancia de los consensos alcanzados, entre los que destaca que, en general, la Guardia Nacional quedaba constituida como un cuerpo policiaco de carácter civil, por lo que se eliminó cualquier referencia al ámbito castrense.⁶

Posteriormente, se apunta que, si bien en el artículo 21 constitucional se depuró de cualquier indicio castrense al nuevo cuerpo policiaco, el régimen transitorio introduce algunos matices a esta afirmación.

A partir lo anterior, no coincido con la afirmación de que el consenso legislativo haya eliminado cualquier referencia al ámbito castrense. Existe un mandato constitucional expreso, el cual refiere que la Guardia Nacional debe estar adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones. Este mandato atiende al consenso alcanzado por parte del órgano legislativo.

Sin embargo, esto no implica la exclusión absoluta del ámbito militar, lo cual se corrobora con el artículo sexto transitorio de la propia reforma constitucional de dos mil diecinueve:

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, **las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad**, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

[Énfasis añadido]

⁶ Página 108 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 137/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, veinte de abril de dos mil trece.

Como ya reconoció esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la iniciativa de reforma dimanada de la Cámara de Diputados y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, se mantuvo siempre la previsión de que las Fuerzas Armadas permanentes colaboraran con la integración de la Guardia Nacional, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.⁷

Este marco transitorio –que integra el parámetro de regularidad– da cuenta de que la participación de las fuerzas armadas no tiene vocación de permanencia, sino precisamente regula la transición hacia la consolidación e implantación territorial de la Guardia Nacional, capaz de enfrentar los retos para los cuales fue creada.

De tal manera, la cuestión jurídica relevante consiste en determinar las implicaciones del mandato constitucional y la regularidad del desarrollo que respecto de ello hace a ley reglamentaria del artículo 21 constitucional.

II. (Inciso A) Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional.

En relación con el análisis de fondo en su apartado II, inciso A de la resolución titulado “Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)”, por mayoría de ocho votos, se determinó declarar la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa “y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;” de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la porción normativa “de la Defensa Nacional” contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, segundo párrafo, todos de Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos sexto y séptimo transitorios del Decreto.

La mayoría estimó que de la interpretación textual, teleológica y sistemática de las disposiciones impugnadas el objetivo del legislador fue el de trasladar el control administrativo, operativo, presupuestal, de recursos humanos, de mando y de control de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, y que ello vulnera el artículo 21 constitucional que dispone que la Guardia Nacional tendrá el carácter civil y que estará incorporada a la Dependencia del ramo de la Seguridad Pública, quien formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y sus programas, políticas y acciones.

Los preceptos en cuestión disponen lo siguiente:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...]

IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, **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;** [...]

Ley de la Guardia Nacional.

Artículo 12. La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:

I. Secretaría **de la Defensa Nacional;** [...]

Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría **de la Defensa Nacional** le corresponden las facultades siguientes:

Artículo 23. [...]

El Comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por la persona titular de la Secretaría **de la Defensa Nacional.**

Artículos transitorios del Decreto impugnado.

Sexto. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

I. Coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional la homologación del adiestramiento especializado, considerando la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;

⁷ Sentencia recaída a la controversia constitucional 90/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.

II. Transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de un plazo de sesenta días naturales, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquéllos requeridos para el personal que seguirá bajo la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, destinará dichos recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme vayan quedando vacantes las plazas;

III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública, y

IV. Relevará gradualmente al personal que integra la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, por aquél que proponga la persona Comandante de esa institución. El personal relevado mantendrá su adscripción a la propia dependencia.

Séptimo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus atribuciones:

I. Observará lo señalado en el tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto;

II. Realizará las acciones que correspondan para que la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con los recursos presupuestarios para cubrir las vacantes a que se refiere la fracción II del artículo sexto transitorio del presente Decreto.

Conforme el personal naval sea reasignado a la Secretaría de Marina en términos del segundo transitorio del presente Decreto, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice las acciones necesarias, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para contar con los recursos presupuestarios y las plazas correspondientes para dar cumplimiento con lo establecido en el presente Decreto.

[Énfasis añadido]

Como lo expresé en la sesión correspondiente no comparto la declaratoria de invalidez, en tanto considero que la legislación controvertida no vulnera el artículo 21 constitucional, su régimen transitorio ni el marco convencional en la materia.

A continuación, explicaré las razones que sostienen mi posicionamiento, en el siguiente orden: (i) contexto de violencia en México vinculada a la delincuencia organizada; y, (ii) naturaleza civil de la Guardia Nacional.

Contexto de violencia en México vinculada a la delincuencia organizada.

Es un hecho notorio que nuestro país vive un contexto de violencia generado, entre otras causas, por el crimen organizado, el cual no solo pone en riesgo a la población sino a las propias instituciones policiales civiles que lo combaten.

Se encuentra ampliamente documentada la violencia, inseguridad y miedo que generan estos grupos sobre la población mexicana debido a su gran capacidad de acción.⁸ Ello se ve reflejado en los múltiples reportes de violencia ocasionada por la presencia y dominio territorial del crimen organizado.⁹

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>; Comisión Nacional de Derechos Humanos, Segundo Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país, 2008. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2008_segpublica1.pdf; Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión, Informe acerca de su misión a México, A/HRC/38/35/Add.2, 13 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/338/99/PDF/G1833899.pdf?OpenElement>; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Delincuencia organizada transicional en Centro América y el Caribe; una evaluación de las amenazas, septiembre de 2012. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and>

⁹ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018". Serie C No. 370, párrs. 68-75. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Medidas Cautelares No. 105-15. Asunto Cruz Sánchez Lagarda y otros respecto de México. 27 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/mc106-15-es.pdf>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

En el caso Alvarado Espinoza Vs. México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que:

[E]l 11 de diciembre de 2006, unos días después del comienzo de la administración del entonces Presidente Felipe Calderón Fournier, dio inicio la estrategia de seguridad pública, también conocida como guerra contra el narcotráfico o militarización de la seguridad pública, diseñada e implementada como respuesta estatal para restablecer el orden público frente a la violencia vinculada a la delincuencia organizada y el narcotráfico imperante en distintas zonas del territorio mexicano.¹⁰

Desde ese momento ha continuado agravándose el contexto de violencia en nuestro país, ya que el crimen organizado se ha fortalecido y puesto en mayor riesgo la seguridad e integridad de las y los mexicanos. Ello ha forzado a las distintas autoridades del Estado a adaptar, en el ámbito de sus competencias, el marco legal y constitucional a efecto de fortalecer a las instituciones policiales que se habían tornado insuficientes ante la amenaza asimétrica que representan las organizaciones delictivas, por no ser lo bastante eficientes o adiestradas.

Como resultado de lo anterior, en dos mil diecinueve se realizó la reforma constitucional por la que se creó a la Guardia Nacional como una institución del Estado cuya función es la de participar en la salvaguarda de los derechos de las personas y sus bienes, preservar el orden y la paz públicas, así como los bienes y recursos de la Nación.¹¹

Asimismo, se previó su consolidación gradual con apoyo de las fuerzas castrenses que, por su propia naturaleza, cuentan con una mayor disciplina y capacidad para garantizar la seguridad e integridad de todas y todos los habitantes de nuestro país, en un marco de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

Naturaleza civil de la Guardia Nacional.

El veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional por la que se creó a la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil con la que cuenta la Federación. El artículo 21 constitucional establece lo siguiente:

Artículo 21. [...]

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

[...]

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

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.

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

[Énfasis añadido]

Como se advierte, el artículo 21 de la Constitución Federal que integra el parámetro de regularidad, dispone que la Guardia Nacional estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

¹⁰ Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018", serie C, No. 370. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

¹¹ Cámara de Diputados (2018), "Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html#Iniciativa225>

Asimismo, se reformó el artículo 73 constitucional, como se transcribe a continuación:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad [...]

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; **organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución;** así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; [...]

[Énfasis añadido]

Esta disposición constitucional habilita al Congreso de la Unión a expedir las leyes que organicen a la Guardia Nacional y demás instituciones de seguridad pública en materia federal, e impone que al hacerlo, deberá cumplir con el mandato fundamental contenido en el diverso 21, esto es, la adscripción a la secretaría del ramo de seguridad pública.

Así, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto por el que se creó la Guardia Nacional, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se publicó la Ley de la Guardia Nacional. El artículo 4 de esta ley replicó el mandato fundamental del diverso 21 constitucional ya referido:

Artículo 4. La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.

Posteriormente, el nueve de septiembre de dos mil veintidós se publicó el Decreto impugnado, mediante el cual, respecto a lo que en este apartado interesa, se reformaron y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de la Guardia Nacional.

Ahora bien, en este Decreto el Congreso de la Unión determinó que el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional le correspondía a la Secretaría de la Defensa Nacional, sujetándose a lo establecido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría del ramo de Seguridad Pública.

A partir de lo anterior, y contrario a lo sostenido por la mayoría del Pleno, no comparto que la Guardia Nacional deje de estar subordinada a un mando civil, vaciando de contenido la regla de adscripción ordenada a nivel constitucional, pues contrario a lo que se sostiene en la sentencia, considero que es necesario tomar en cuenta dos cuestiones fundamentales.

En primer lugar, el artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional no fue modificado a raíz del Decreto impugnado. De lo anterior, y en general del proceso legislativo, se puede observar que la intención del Congreso Federal no fue la de retirar la adscripción de esta institución policial de la Secretaría del ramo de seguridad pública, por el contrario, su objetivo fue fortalecer su consolidación para su adecuado funcionamiento con el apoyo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

En segundo lugar, de conformidad con el artículo 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el diverso 7 de la Ley de la Guardia Nacional, es posible afirmar que, si bien el control operativo y administrativo corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, éste se regirá de conformidad con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría del ramo de seguridad pública.

Si bien en la resolución se reconoce que el control operativo y administrativo dependerá de dicha Estrategia Nacional,¹² no comparto que ello implique un “sistema dual” de control de la Guardia Nacional, tal como lo denomina la sentencia en la parte referida.

De conformidad con el artículo 21 constitucional, la Estrategia será formulada por la Secretaría del ramo de seguridad pública, además de los respectivos programas, políticas y acciones que regirán a la Guardia Nacional.

En el mismo tenor, el artículo 7 de la Ley de la Guardia Nacional establece que, para materializar sus fines, esta corporación debe aplicar, de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Además, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, se destacó la importancia de dicha Estrategia, ya que se reconoció a la misma como el eje central de la actuación de la Guardia Nacional.

¹² Párrafo 189 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 137/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, veinte de abril de dos mil veintitrés.

Asimismo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública no es elegida libremente por el Presidente de la República, sino que, de conformidad con el artículo 76, fracción XI, constitucional, es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla;¹³ y el Titular del Ejecutivo Federal deberá rendir un informe anual sobre el estado que guarde esa estrategia.¹⁴

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

De igual forma, difiero de lo señalado en la sentencia en el sentido de que la regulación impugnada no se enmarca en lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional, bajo la consideración de que la ley no establece un tiempo limitado para la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional. La norma en cuestión dispone:

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, **las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad**, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

[Énfasis añadido]

Al respecto, dicho artículo reconoce una situación temporal, en la que se parte de la premisa de que la Guardia Nacional está en proceso de consolidación, ya que al no haber desarrollado su organización ni capacidad operativa, carece de personal de carrera para atender sus necesidades tanto de terreno como de mando.

El precepto transitorio establece que durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del Decreto de dos mil diecinueve las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de la Guardia Nacional.

Con base en los procesos legislativos de las normas impugnadas, queda de manifiesto que éstas tuvieron como finalidad dar efectividad material al régimen de transición en cuestión que, además –por mandato constitucional– debía estar expreso en una Ley Federal.

Por tal motivo, hasta el vencimiento del plazo de los nueve años, es decir hasta el dos mil veintiocho, el Legislador Federal tiene la facultad y la obligación de regular la forma en la que las fuerzas armadas participarán en el proceso de consolidación de la Guardia Nacional.

Finalmente, se debe tener en cuenta que, a diferencia de lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018,¹⁵ y de lo decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, las reformas legales estudiadas parten de una regulación constitucional distinta a la que existía cuando se resolvieron dichos asuntos.

Ello, pues el texto constitucional vigente dispone de manera textual la obligación de cumplir con el estándar nacional e internacional, bajo el cual la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe ser: (i) extraordinaria; (ii) subordinada y complementaria; (iii) regulada; y, (iv) fiscalizada. En mi opinión, cada una de estas características se cumplen con la emisión de la Ley a partir de las siguientes consideraciones:

Primero, la participación extraordinaria implica que toda intervención de las fuerzas armadas debe estar justificada, ser excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias de cada caso. Lo anterior se puede ver reflejado en el artículo sexto transitorio de la reforma a la Constitución Federal de dos mil diecinueve, el cual, como ya mencioné, establece la temporalidad de la presencia de las fuerzas armadas en apoyo a la consolidación en la Guardia Nacional.

¹³ **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: [...]

XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; [...]

¹⁴ Sentencia recaída a la controversia constitucional 90/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.

¹⁵ Sentencia recaída a la acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, Encargado del engrose: Ministro Eduardo Medina Mora I., quince de noviembre de dos mil dieciocho.

Segundo, la subordinación y complementariedad impone que la participación castrense esté bajo el mando 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.

Al respecto, la Ley impugnada continúa garantizando los anteriores elementos, pues el artículo 4 establece la adscripción de la Guardia Nacional como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y, en consecuencia, su subordinación a ésta, en términos del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁶ y además que el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional, seguirá bajo el mando de lo establecido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que a su vez también emana de dicha Secretaría de carácter civil.

Tercero, la característica de regulada conlleva a que se establezcan 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. Esta característica se encuentra establecida en los artículos 21, 22, 34, 39 y 86 de la Ley de la Guardia Nacional que regulan la capacitación y profesionalización de esta institución y sus integrantes.

Cuarto y último, la fiscalización debe recaer en órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. En el presente caso, la Ley de la Guardia Nacional contiene distintas disposiciones mediante las cuales se establece un régimen de delitos y faltas administrativas que serán juzgadas por la autoridad competente perteneciente a la jurisdicción ordinaria.

Respecto de lo anterior –y como se detallará más adelante–, en el caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, la Corte Interamericana estableció que el desempeño de funciones de seguridad pública por parte de las fuerzas armadas no cumplió con el elemento de fiscalización, pues durante un año y once meses el desarrollo de las indagatorias se llevó a cabo en la jurisdicción militar, de modo que es necesario garantizar que la rendición de cuentas se lleve a cabo por la justicia civil. Por esa razón voté por declarar la invalidez de los artículos 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, que regulaba la sujeción a la jurisdicción castrense de los militares asignados a esa corporación.

En consecuencia, los artículos 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 12, fracción I, 13 Bis y 23 de la Ley de la Guardia Nacional; así como los diversos sexto y séptimo transitorios del Decreto impugnado, son válidos al ser compatibles con el parámetro de regularidad constitucional en la materia.

II. (Inciso B) Reformas a la figura de la Comandancia.

En el inciso B de la resolución titulado “Reformas a la figura de la Comandancia”, la mayoría del Pleno decidió declarar la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto impugnado, así como de las porciones normativas “a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional” y “grado jerárquico de Comisario General y” del artículo 14, párrafo primero y fracción III, respectivamente, y la porción normativa “de la Defensa Nacional” del artículo 15, fracción VII, de la Ley de la Guardia Nacional.

La mayoría de las Ministras y los Ministros consideró que resulta contrario al carácter civil con el que se ideó a la Guardia Nacional y, por lo tanto, contrario al artículo 21 constitucional, el requisito consistente en contar con el grado de Comisario General para dirigirla y la propuesta por parte de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, para ocupar ese cargo.

Asimismo, que resulta inválido que la persona Comandante proponga a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de normas y disposiciones para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional. Ello, porque el espectro de normatividad administrativa para dichos efectos, con las excepciones que pudieran derivar de un esquema participativo a la luz del artículo sexto transitorio, corresponde a la Secretaría del ramo de la seguridad pública quien, por mandato constitucional, conserva la adscripción de la Guardia Nacional.

Estas normas disponen lo siguiente:

Ley de la Guardia Nacional.

Artículo 14. La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República **a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional** y deberá reunir los requisitos siguientes: [...]

¹⁶ **Artículo 17.** Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

III. Contar con el **grado jerárquico de Comisario General** y título de licenciatura debidamente registrado; [...]

Artículo 15. A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes: [...]

VII. Proponer a la Secretaría **de la Defensa Nacional** los proyectos, manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento; [...]

Artículo transitorio del Decreto impugnado.

Tercero. En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de Comisario General en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

[Énfasis añadido]

Como lo expresé en sesión, comparto la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional*" contenida en los artículos 14, párrafo primero, de la Ley de la Guardia Nacional y tercero transitorio del Decreto impugnado, pues estimo que resulta contraria al artículo 21 constitucional. Con la salvedad previa, me separo de las consideraciones y conclusión por lo que hace al resto de las normas declaradas inválidas por la mayoría.

El requisito de contar con el rango de Comisaria o Comisario General para ocupar la Comandancia contenido en el artículo 14, párrafo tercero, de la Ley de la Guardia Nacional, no se aparta de un lineamiento constitucional expreso, sobre todo tomando en cuenta que es el más alto grado que puede alcanzar un elemento de carrera en la Guardia Nacional.

Lo anterior obedece a una condición natural que tiene cabida en cualquier organismo con un sistema jerárquico y de carrera; en donde resulta fundamental que quien ocupe un rango de ese nivel cuente con la experiencia y capacitación específica y necesaria para tal efecto.

No desconozco que, de momento, al tratarse de una institución de nueva creación, esto trae como consecuencia que aún no existan personas que hayan alcanzado el nivel de Comisaria o Comisario General.

No obstante, ello fue previsto por el propio legislador en el artículo tercero transitorio del Decreto impugnado, en el que se otorga la facultad al Presidente de la República de nombrar a la persona que ocupará la Comandancia, mientras no exista personal "con formación de Guardia Nacional". De dicha redacción se reconoce que el objetivo final es que la Comandancia sea ocupada por una persona de carrera en esta corporación policial.

Asimismo, no coincido con la invalidez de la fracción VII, del artículo 15, de la Ley de la Guardia Nacional, la cual prevé que la Comandancia debe proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, y demás documentos para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional.

Ello, pues dicha facultad se traduce en emitir proyectos sobre lineamientos para el buen funcionamiento de la referida institución que no serán aprobados por la persona que ostente dicho cargo. Además, el mismo artículo señala que esas propuestas deben ser acordes con el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, y no pueden ser contrarias a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

II. (Inciso C) Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval.

El inciso C de la sentencia se divide a su vez en dos subincisos: **C.1** Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares, y **C.2** Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval.

C.1 Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares.

Por un lado, respecto del subinciso **C.1**, la mayoría del Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de los artículos 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, 138, fracción VII y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como el segundo párrafo del artículo 1° de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Por otro lado, se determinó reconocer la validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional.

Sobre las normas declaradas inválidas, la mayoría de las Ministras y los Ministros determinó que el subsistema normativo analizado, cuyo objeto es reformar el régimen del personal asignado de la Policía Militar, contraviene el artículo 21 constitucional porque distorsiona el carácter civil de la Guardia Nacional, su adscripción a la Secretaría del ramo de la seguridad pública y su disciplina policial. Además, transgrede el artículo 13 constitucional porque expande la jurisdicción militar a servidores que, de acuerdo con la Constitución Federal, son civiles. Los referidos numerales señalan:

Ley de la Guardia Nacional

Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: [...]

IX. En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales, y [...]

Artículo 57. [...] Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Artículo 138. El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre: [...]

VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional.

Artículo 170. La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos: [...]

II. Procede por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional: [...]

H. Para el personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia.

Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Artículo 1. [...]

Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea.

En este tema voté por declarar invalidez del artículo 57, segundo párrafo y con reconocer la validez del diverso 25, fracción IX, ambos de la Ley de la Guardia Nacional.

Por lo que hace al artículo 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, el cual determina que el personal militar asignado a esta institución continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad, debe precisarse que en el caso *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana reiteró:

[...] [Q]ue la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos, en tiempos de paz, ha tendido a reducirse e incluso a desaparecer, por lo cual, en caso de que un Estado la conserve, su utilización debe ser mínima, según sea estrictamente necesario, y debe encontrarse inspirada en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno. En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, el Tribunal ha señalado anteriormente que en el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.¹⁷

En ese sentido, tomando en cuenta la jurisprudencia interamericana, debe concluirse que, si no se afectan los bienes jurídicos de la esfera castrense, –como no se afectan en este caso, al tratarse la Guardia Nacional de una institución cuya naturaleza es civil–, la jurisdicción que debe conocer es siempre la ordinaria.

Debe precisarse que en el caso *Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, el Tribunal Interamericano estableció:

La Corte observa que desde el 15 de enero de 2010 y hasta el 29 de diciembre de 2011 el caso fue investigado por autoridades militares [...]. Es decir, por espacio de un año y once meses el desarrollo de las indagatorias estuvo a cargo de la jurisdicción militar [...].¹⁸

¹⁷ Corte IDH, Caso *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009", serie C, No. 209. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

¹⁸ Corte IDH, Caso *Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018", serie C, No. 370. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

Esto es, se precisó que el desempeño de funciones de seguridad pública por parte de las fuerzas armadas no cumplió con el elemento de fiscalización, pues durante un año y once meses el desarrollo de las indagatorias se llevó a cabo en la jurisdicción militar, de modo que es necesario garantizar que la rendición de cuentas se lleve a cabo por la justicia civil. Por estas razones comparto la conclusión de la sentencia.

Además, en congruencia con mi postura al resolver la acción de inconstitucionalidad 46/2016, de conformidad con la sentencia de supervisión de cumplimiento de 2015 de los casos Rosendo Radilla, Rosendo Cantú, Fernández Ortega y Cabrera García y Montiel Flores, todos contra el Estado Mexicano, la jurisdicción militar debe cumplir con tres requisitos esenciales: (i) el primero, garantizar que la investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos sean conocidas siempre por el fuero ordinario; (ii) el segundo, que la jurisdicción castrense sólo puede juzgar a militares en servicio activo y nunca cuando la víctima del delito sea una persona civil; y, (iii) el tercero, que los delitos o faltas que conozca este fuero, por su propia naturaleza, solo pueden atacar contra bienes jurídicos propios del orden militar.

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

Por otro lado, con relación al artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, comparto lo determinado en la resolución, referente a que el requisito contenido en el precepto no supone por sí solo una violación al artículo 21 constitucional y, en específico, al carácter civil que debe revestir la Guardia Nacional. Lejos de ahí, la fracción reitera la necesidad de que los elementos que integran esta institución de seguridad pública se separen de sus cargos o comisiones previos para poder integrarla.

Como indiqué, si bien comparto lo anterior, expondré otras consideraciones que estimo relevantes. En primer término, es indispensable resaltar que cuando se creó la Guardia Nacional, las disposiciones constitucionales y legales en la materia se diseñaron reconociendo que ésta, por sí misma, no contaba con la estructura, capacidades ni implantación territorial plenas.

En tal sentido, la corporación se encuentra en un proceso de consolidación, en el que inicialmente se incorporaron elementos de la Policía Militar y Naval para satisfacer las necesidades de una institución de nueva creación y es en ese contexto que se fijaron requisitos de ingreso que resultaban compatibles con la situación que entonces guardaba el organismo.

Así, la fracción IX del artículo 25 se debe interpretar estrictamente como un requisito de ingreso, es decir, como una norma dirigida al personal que pretenda incorporarse por primera vez a la Guardia Nacional.

De este modo, el legislador está dando por concluida una primera fase de esta etapa de consolidación, en la que se cubrían las plazas de dicha institución mediante la puesta a disposición de elementos con un carácter temporal no pudiendo hacer carrera como miembros de una institución civil de seguridad.

Por ello, reitero que, al encontrarnos ante una institución de seguridad pública de creación emergente, se requiere de personal de nuevo ingreso para cubrir la demanda de elementos que exijan las necesidades de la institución y lo que permite la transición hacia un cuerpo integrado por personal civil es precisamente la actual prohibición de desempeñar un cargo o comisión en la fuerza armada permanente.

De forma que, el Poder Legislativo reconoció la necesidad de fortalecer el sistema de carrera de la corporación, pues no puede subsistir a largo plazo a base de miembros de otras instituciones, sino que está llamada a conformarse con quienes deseen desarrollarse enteramente en la Guardia Nacional, por lo que es congruente que no se desempeñen al mismo tiempo en otro cuerpo de seguridad.

Por esas razones, la fracción es compatible con las normas constitucionales y convencionales en la materia, ya que incluso está encaminada a fortalecer un esquema en el que las incorporaciones de nuevo ingreso sean de personas interesadas en formar parte de esta institución policial, con aspiraciones de permanecer en ella.

C.2 Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval.

Por lo que hace al subinciso **C.2**, la mayoría del Tribunal Pleno votamos por reconocer la validez de los artículos segundo y quinto transitorios del Decreto impugnado, mismos que operan una primera ronda de reasignación de los elementos de la Policía Naval que fueron asignados a la Guardia Nacional por mandato constitucional.

Se indicó que, con el Decreto impugnado, dichos elementos ven la posibilidad de ser reasignados a su cuerpo de origen o bien, continuar su comisión en la Guardia Nacional, en el entendido de que, en una futura reasignación, su cuerpo de origen será el Ejército y no la Armada. Dichos artículos disponen:

Segundo. El personal naval que fue asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019, que solicite formar parte de dicha institución de seguridad pública o que, transcurridos sesenta días naturales de la entrada en vigor del presente Decreto, no solicite su reasignación a la Fuerza Armada de origen se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar, cesando de prestar servicios en la Armada para pasar a prestarlos en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Al personal naval reclutado para conformar la Guardia Nacional se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. La Secretaría de Marina transferirá las plazas correspondientes, en términos de las disposiciones aplicables.

En todo caso, al personal a que se refiere esta disposición le serán respetados su antigüedad, derechos y beneficios adquiridos.

Quinto. La Secretaría de Marina transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional los recursos financieros y presupuestarios que correspondan en el presente ejercicio fiscal para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales respecto del personal naval que se transfiera a la Guardia Nacional, conforme a lo señalado en los párrafos primero y segundo del transitorio segundo del presente Decreto.

En este tema coincido con los reconocimientos de validez, sin embargo, me aparto de diversas consideraciones.

Desde mi perspectiva, estos artículos transitorios impugnados establecieron la prerrogativa para el personal naval asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del Acuerdo de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, consistente en solicitar su reasignación a la Fuerza Armada de la que procedía. El personal naval que no haya realizado la solicitud o haya optado por formar parte de la Guardia Nacional, pasará a prestar servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Esta reasignación atiende propiamente a la gradualidad ya referida, propia de la etapa de consolidación de la Guardia Nacional, debido a que para su funcionamiento adecuado se previó el apoyo de las instituciones de la Defensa Nacional y de Marina.

Así, el hecho de que determinado personal asignado a la Guardia Nacional pase a prestar sus servicios a la Secretaría de la Defensa Nacional, forma parte de la instrumentalización que tiene como objetivo que el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, de conformidad con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Asimismo, el artículo quinto transitorio del Decreto impugnado constituye una disposición de naturaleza financiera y presupuestal necesaria para cumplir con la organización y reestructura diseñada por el legislador.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de catorce fojas útiles en las que se cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, formulado en relación con la sentencia del veinte de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversas Senadoras y Senadores integrantes del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de agosto de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2022.

Coincido con la mayoría de las conclusiones alcanzadas en la presente ejecutoria. En el presente voto desarrollaré algunas consideraciones adicionales, y señalaré de cuáles otras me separo. Igualmente, expondré las razones de aquellas determinaciones que no compartí. Debe interpretarse que suscribo plenamente las razones y sentido de aquellas partes a las que no haga referencia en este voto.

En el Apartado I del considerando VII, donde se contiene el estudio de fondo, se desarrolla lo que se denomina “párametro contextual”, en el cual se hace un recuento histórico de la Guardia Nacional a lo largo de las distintas constituciones de este país.

Coincido con la utilidad del estudio desarrollado porque ilustra la evolución del diseño institucional de la Guardia Nacional y nos ayuda a poner en perspectiva histórica las consideraciones que sustenta la ejecutoria.

Sin embargo, estimo necesario precisar el alcance de este tipo de estudio histórico, a saber, que resulta un estudio ilustrativo que debe separarse conceptualmente de aquel otro distinto, dedicado a fijar el parámetro de control constitucional aplicable para resolver el presente caso.

En mi opinión, es importante destacar que el órgano reformador de la Constitución tiene una amplia libertad configurativa para diseñar las instituciones del Estado Mexicano, dentro de la cual se incluye el poder de cambiar su diseño histórico, al grado de modificarlo totalmente, por lo que la utilidad de los estudios históricos se determina en función de la decisión del órgano reformador de continuar con un diseño histórico, pues en caso contrario, es decir, de que el Constituyente busque romper con esa tradición, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe respetar esa determinación, por lo que al fijar el parámetro de control, debe evitar puentes de continuidad cuando el sentido de la modificación constitucional sea de ruptura con el pasado.

En otras palabras, esta Suprema Corte debe ser cuidadosa en trazar continuidades históricas y respetar la prerrogativa del Constituyente de decretar cambios sociales.

En conclusión, el parámetro de control constitucional debe fijarse a la luz del contenido y alcance de las normas constitucionales actualmente vigentes, por lo que debe calificarse como contingente la inclusión de un estudio de continuidad histórica.

Posteriormente en el apartado II del considerando VII se contiene el estudio de decreto impugnado, el cual se estructura en distintos sub-apartados.

El apartado A se titula “[t]raslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)”. Como lo señalé en la sesión correspondiente, suscribo los resolutivos y la mayoría de las consideraciones que los sustentan, con excepción del reconocimiento de validez del artículo 13, fracción I, de la Ley de Guardia Nacional, el cual, en mi opinión, debió declararse inconstitucional, con base en las siguientes consideraciones:

Dicha disposición establece que corresponde a la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana “[f]ormular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional.”

La Constitución es clara al establecer que la Guardia Nacional es una institución de carácter civil, disciplinado y profesional. Dicha prescripción sobre la naturaleza civil, tal como lo expresé al fallarse la acción de inconstitucionalidad 6/2018, debe interpretarse como una auténtica garantía orgánica.

Así, el carácter civil no se trata de una mera valoración formal de la institución. Se trata de un mandato del Poder Reformador de la Constitución, que implica no sólo que la Guardia Nacional se encuentre adscrita formalmente en la estructura civil de la Administración Pública, sino que toda su estructura, operación, administración y ejercicio de competencias respete dicha característica.

En ese sentido, tal como lo sostiene la ejecutoria, algunas de las normas reclamadas se desvían de dicha finalidad. Permiten que, a través de una pretendida colaboración entre órganos de la Guardia Nacional y de la Secretaría de la Defensa Nacional, se genere una fisura a la estructura operativa, organizativa y funcional de carácter civil.

A mi parecer, el hecho de que la Constitución otorgue facultades al legislador secundario para regular la administración pública, no significa que el ejercicio de esa competencia sea ilimitada o absoluta.

Decir que la “colaboración” entre instancias del Gobierno Federal no incide en la naturaleza civil de la Guardia Nacional, por el mero hecho de que se encuentra adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, implicaría diluir el mandato establecido por el Poder Reformador de la Constitución.

Más, porque la pretendida “colaboración” de la instancia militar con la civil, no se limita a ser una de carácter meramente informativo. Por el contrario, algunas de las normas reclamadas otorgan a la Secretaría de la Defensa Nacional la decisión última sobre aspectos internos de la Guardia Nacional, como expedir nombramientos y llevar a cabo acuerdos con las entidades federativas; y lo más grave, de manera explícita, se cede a la Secretaría de la Defensa Nacional el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional.

El mandato de que la Guardia Nacional sea civil lógicamente impide su pertenencia a la estructura militar, pero también impide que el ejercicio de sus competencias, en la cual se incluye su operación y administración, se lleve a cabo por la propia Guardia Nacional y sin ningún tipo de injerencia determinante por parte de autoridades que no son civiles.

Bajo ese tenor, como lo adelanté, comparto la mayoría de las conclusiones del proyecto, con excepción del artículo 13 reclamado, ya que considero que no es posible que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo que atañe a la Guardia Nacional, necesariamente tenga que ser formulada de común acuerdo entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Secretaría de la Defensa Nacional.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública es un documento a cargo del Presidente de la República en términos del artículo 69 de la Constitución, que es analizado y aprobado por el Senado de la República.

En ese tenor, la fracción I del citado artículo 13 tiene como objetivo que sea la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana la que dote de los elementos necesarios al Ejecutivo Federal para la formulación de la Estrategia Nacional por lo que hace a la Guardia Nacional.

Permitir, entonces que en esa formulación se inmiscuya una autoridad de carácter militar, permite condicionar materialmente los propios objetivos de la Guardia Nacional a las visiones que en esa materia tiene una autoridad militar.

Además, es una contradicción directa al texto expreso de la Constitución, la cual en el penúltimo párrafo del artículo 21, indica 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**”*.

No paso por alto que la Secretaría de la Defensa Nacional tienen intervención en la política de seguridad pública como parte del Consejo Nacional, en términos de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública. Sin embargo, esa pertenencia al Consejo Nacional no puede condicionar que la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, al interior de la Guardia Nacional, lleve forzosamente el visto bueno de dicha Secretaría de la Defensa Nacional. Se insiste, hay regla expresa de la Constitución al respecto.

En el inciso C siguiente de este apartado se contiene el estudio que se titula “[m]odificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval”, el cual, a su vez, contiene un subinciso C.1. De este apartado, me voy a referir a la determinación de reconocimiento de validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de Guardia Nacional.

Mi posición fue en contra de esta decisión y por la invalidez de la porción normativa impugnada, por estimar que este precepto forma parte del circuito normativa que fue declarado inconstitucional.

La fracción IX del artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional establece que para ingresar a la Guardia Nacional se requiere “[e]n su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policías”.

Previo a la reforma, dicho artículo establecía que el requisito consistía en “estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley”.

En mi opinión, la porción normativa contiene un vicio de invalidez que no deriva de su contenido, sino de su pertenencia a un circuito normativo.

En efecto, este artículo fue modificado para alojar un nuevo contenido que hiciera posible la operación de un nuevo diseño legislativo. En efecto, el legislador transformó al personal funcionalmente separado de su institución armada de origen, adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en la Ley de la Guardia Nacional, en personal activo del Ejército y la Fuerza Aérea, “prestando sus servicios bajo la Guardia Nacional”, pero bajo la jurisdicción, la disciplina, el mando, y, en general, la normatividad militar correspondiente.

En particular, este precepto legal no podía desvincularse de lo expuesto en el párrafo segundo del artículo 57 de la Ley de la Guardia Nacional, que correctamente se invalida. En este precepto se señala que el personal militar asignado a la Guardia Nacional se encuentra sujeto al fuero militar.

A mi parecer, esto es explícitamente contrario a los artículos 13 y 21 de la Constitución. Si la Guardia Nacional se trata de una institución de carácter necesariamente civil, es totalmente incongruente que se permita que su personal, por más que provenga del ámbito militar, pueda seguir gozando del fuero militar.

Este fuero se reserva, como lo dice expresamente el artículo 13 de la Constitución, a cuestiones relacionadas con la “disciplina militar”. Los miembros de la Guardia Nacional que provienen de las fuerzas armadas no responden a este tipo de disciplina. Se insiste, la Guardia Nacional responde a un mando civil y su estructura y operación, aunque disciplinada, debe ser de naturaleza civil.

Sin que sea obstáculo para esta decisión lo previsto en los artículos Tercero y Cuarto, fracción II, numeral 3, del Decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. En éstos, al instaurarse la actual regulación constitucional de la Guardia Nacional, el Poder Reformador previó una protección a los derechos de índole laboral-burocrático del personal militar que se incorporara a la Guardia Nacional, pero jamás tuvo como pretensión extender una respectiva jurisdicción.

Incluso, cuando en el citado artículo Cuarto transitorio alude a que la disciplina, ascensos y prestaciones de los miembros de la Guardia Nacional pueden homologarse a la normatividad de las Fuerzas Armadas, no lo hace para extender el fuero ni para contemplar cualquier aspecto de dicha regulación militar.

A lo que se refirió el Poder Constituyente fue precisamente a una “homologación”, no a una “asimilación”. Esto quiere decir que, en lo que sea aplicable, puede la normatividad de la Guardia Nacional tomar como parámetro aspectos regulatorios de la normatividad militar.

Sin embargo, ello no significa que sea la misma regulación. Incluso, la Constitución señala “en lo conducente”, lo cual implica que claramente no toda regulación militar es acorde a la naturaleza civil que debe respetarse al momento de regular a la Guardia Nacional. Como, por ejemplo, se insiste, lo relativo al fuero militar.

Por estas razones, toda vez que el precepto legal señalado forma parte de este circuito normativo, debió quedar incluido en la declaratoria de invalidez de las otras disposiciones aplicables.

En el inciso D se contiene el estudio denominado “[c]ambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional”. Si bien coincidí con las determinaciones de la mayoría de los integrantes de este Pleno, me separé del reconocimiento de validez de la porción del artículo 26, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional, en la parte que establece “en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional.”

Este precepto establece que la Carrera de la Guardia Nacional se regulara conforme a ciertas pautas, de las que destaca la fracción V, que dispone:

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

Como se observa, en esta fracción se indica que los periodos para realizar concursos de ascenso en la Guardia Nacional, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, “*en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional*”.

La ejecutoria concluye que es viable esta obligatoriedad de *coordinación*, porque el artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional señala que mientras que las fuerzas armadas se encuentren facultadas para participar en tareas de seguridad, las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina participarán, conforme a la ley y junto con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en la instrumentalización de las normas de ascensos de la propia Guardia Nacional.

No coincido con la interpretación extensiva que se hace de esta norma constitucional. El Poder Reformador no autorizó que, bajo cualquier escenario y en cualquier momento, las Secretarías de Defensa Nacional y Marina participaran en la instrumentalización de las normas de ascenso al interior de la Guardia Nacional.

Por el contrario, tuvo el cuidado de limitarlo a una temporalidad. En ese sentido, si la norma reclamada no limita su aplicabilidad a la temporalidad en que las fuerzas armadas pueden participar en tareas de seguridad pública, no es posible convalidar su regulación, ni siquiera a partir de una interpretación conforme.

El precepto impugnado no tiene un ámbito temporal de validez acotado. Su contenido tiene pretensión de permanencia atemporal. Así, reconocer la validez de esta fracción cuestionada, implicaría que de aquí hacia adelante las reglas de ascenso en una institución civil como la Guardia Nacional tenga que forzosamente llevarse a cabo bajo el auspicio de las instituciones de carácter militar. Aspecto que no fue permitido por el Poder Reformador de la Constitución.

Por estas razones, en mi opinión, debió declararse la invalidez de la porción normativa que indica “*en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional*” de la fracción V del artículo 26 de la Ley de la Guardia Nacional.

Finalmente, en el considerando VIII de la ejecutoria, se contiene la determinación de los efectos de la sentencia. En éste se partió de la premisa de que las declaratorias de inconstitucionalidad alcanzadas involucran un reajuste en el control administrativo, presupuesta y operativo de la Guardia Nacional que, corresponde, por mandato del artículo 21 constitucional a la Secretaría del ramo de la Seguridad Pública.

Por ello, se determinó que la declaratoria de invalidez global de todas las porciones con vicios de invalidez surtirían sus efectos el primero de enero de dos mil veinticuatro. En otras palabras, se determinó una prórroga en el surtimiento de los efectos para privilegiar a la certeza jurídica en el control y en la operación de la Guardia Nacional, así como en el estatus jurídico de quienes la componen, asegurando la integración de las provisiones necesarias para tal efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Suscribo esta determinación y en el presente voto expongo algunas reflexiones sobre la legitimidad jurisprudencial de esta doctrina de prórroga de surtimiento de efectos de invalidez.

Desde mi perspectiva, esta Corte tiene la responsabilidad de velar por que los efectos de sus sentencias logren una implementación adecuada, que no produzca una afectación a otros valores constitucionales. Esto sucede, por ejemplo, cuando la declaratoria de invalidez podría generar un vacío legislativo que impediría al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades.

Frente a un eventual vacío legislativo, debe recordarse que no es papel de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el legislador democrático para imponer un diseño institucional alternativo, menos aún, uno tan delicado como es el cuerpo federal dedicado a las funciones de seguridad pública. Frente a esta alternativa, se abre aquella de la prórroga en el surtimiento de los efectos como un vehículo que permite al Poder Ejecutivo a realizar los ajustes necesario para dar cumplimiento a la sentencia, incluida la de hacer uso de su facultad reglamentaria para desarrollar un marco normativo que permita realizar los ajustes normativos correspondientes.

Esta modalidad de efectos se sustenta en una larga línea de precedentes de esta Suprema Corte, en los cuales, al detectar que los efectos de una inconstitucionalidad producirían un vacío con consecuencias contraproducentes para los principios constitucionales, hemos determinado diferir los efectos de la invalidez y otorgar un plazo al Congreso para emitir una nueva legislación.

Debe recordarse que, al resolver una acción de inconstitucionalidad, esta Suprema Corte cuenta con amplias facultades para diseñar los efectos de sus sentencias, la cual se encuentra expresamente consagrada en la fracción IV del artículo 41, así como en el numeral 45, ambos de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Así, recientemente en la sesión inmediatamente anterior a la que ahora nos ocupa, resolvimos la acción de inconstitucionalidad 60/2022, en la que determinamos, por unanimidad de votos declarar la inconstitucionalidad de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, pero postergamos los efectos de la invalidez por un plazo de doce meses hasta en tanto el Congreso local vuelva a legislar, pues consideramos que los efectos inmediatos cancelarían beneficios legales a favor de las personas destinatarias de las normas.

En mi opinión, esta línea de precedentes debe aplicarse por analogía al presente caso, pues, como en aquéllos los efectos inmediatos, generarían consecuencias normativas contraproducentes para el parámetro de control.

Por tanto, suscribí la propuesta de postergar los efectos de la invalidez y otorgar un plazo razonable para que el Poder Ejecutivo realice los ajustes, lo que incluye por supuesto la prerrogativa del Poder Legislativo de participar y realizar los ajustes legislativos que considere convenientes.

Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, formulado en relación con la sentencia del veinte de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversas Senadoras y Senadores integrantes del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de agosto de dos mil veintitrés.- Rúbrica.