

Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

Diputadas y Diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales:

A la Comisión de Gobernación y Población, le fue turnada, para formular opinión, 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, para establecer la Guardia Nacional, presentada por la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno y suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente:

OPINIÓN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta comisión, encargada del análisis y dictamen de los artículos en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "**Materia de la Opinión**" se da cuenta del trámite dado a la iniciativa en estudio, cuyo turno recayó en esta Comisión para efectos de opinión.
- III. El apartado denominado "**Postulados de la propuesta**", hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen.
- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica**" se realiza un análisis relativo a la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta.
- V. En el apartado denominado "**Consideraciones de la Comisión**", se determina el sentido de la presente opinión y se expresan los razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.
- VI. En el apartado denominado "**Consideraciones de las diputadas y diputados integrantes de la Comisión**" se plasman de manera íntegra las



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

propuestas que fueron entregadas a esta Comisión. Este apartado se presenta como anexo.

- VII. En el apartado denominado “**Recomendaciones**” se describen puntualmente las disposiciones que esta comisión considera susceptibles de ser modificadas, y
- VIII. En el apartado denominado “**Puntos Resolutivos**” se expresa el sentido general de la opinión respecto de la viabilidad de la propuesta analizada.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 en su numeral 1 y 45 en su numeral 6, inciso e), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 67 en su numeral 1, fracción II, 69, 149 en su numeral 2, fracción II, 157 en su numeral 1, fracción IV y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir la presente opinión, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Materia de la Opinión.

En la sesión ordinaria celebrada el 20 de noviembre de 2018, la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno, a nombre propio y de los diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, presentó 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, para establecer la Guardia Nacional.

En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa, para su análisis y dictamen, a la Comisión de Puntos Constitucionales y para opinión a esta Comisión de Gobernación y Población y a la Comisión de Seguridad Pública.

III. Postulados de la Propuesta.

Señala la diputada promovente los siguientes argumentos para motivar su propuesta:



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

- Que México enfrenta una crisis de violencia, inseguridad e impunidad que expone a la población a la zozobra, destruye el tejido social, se cobra decenas de miles de vidas al año y causa graves afectaciones patrimoniales.
- Que erradas políticas y medidas económicas implantadas hace treinta años, así como la corrupción y la aplicación, desde hace 12 años, de estrategias de seguridad y combate a la delincuencia rotundamente equivocadas, son los factores que dan origen a tal situación.
- Que ante el abandono de los modelos de bienestar, movilidad social y redistribución de la riqueza, la delincuencia se ha convertido en un sector informal de la economía.
- Que de 1988 a la fecha se observa una descomposición institucional sin precedentes que minimizó la capacidad de respuesta del Estado ante el auge delictivo y minó el sistema de justicia.
- Que la falta de cuerpos de policía confiables llevó a la fundación de la Policía Federal y seis años más tarde, se decidió involucrar a las Fuerzas Armadas en esa tarea, a pesar de lo cuestionable de la medida en el ámbito constitucional.
- Que involucrar a las fuerzas castrenses en una llamada “guerra contra las drogas”, llevó a la confusión de los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, lo que implicó que las Fuerzas Armadas asumieran funciones de seguridad pública sin facultades legales y sin establecer las reglas claras de contención y límites para esa tarea.
- Que una medida adoptada como provisional se prolongó por dos administraciones sin recuperar la paz social, la seguridad y el estado de derecho, convirtiendo a México en un país de víctimas, con más del 90% de los delitos denunciados, impunes y sin una policía capaz de prevenir e investigar y de identificar y detener a presuntos culpables de actos ilícitos.
- Que en las dos administraciones anteriores no se atacaron las raíces económicas y sociales del auge delictivo y la violencia, sino que se asumió una lógica de “guerra” que agravó la inseguridad ciudadana, generó una catástrofe de derechos humanos y, paradójicamente, fortaleció a la delincuencia al impulsar a los grupos delictivos a diversificar y extender sus actividades y al provocar la atomización de los grandes cárteles en pequeñas células dispersas por buena parte del territorio nacional.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

- Que es obligación de cualquier Estado preservar la integridad de su población ante toda suerte de amenazas, lo que motiva la conformación de sistemas de seguridad nacional, seguridad pública y protección civil, así como la formulación de leyes, instituciones y mecanismos para la defensa de los derechos humanos.
- Que para resolver la inseguridad, la violencia y el descontrol de diversas regiones es necesario un programa en los ámbitos jurídico, económico, social, educativo y de salud. En muchas circunstancias históricas, tanto nacionales como foráneas, ha quedado claro que la paz y la tranquilidad son frutos de la justicia y del bienestar.
- Que una institución policial profesional, eficiente y de carácter nacional es necesaria para prevenir la criminalidad, neutralizar la violencia delictiva, investigar las violaciones a la ley e identificar, detener y presentar ante los organismos jurisdiccionales correspondientes a los presuntos infractores.
- Que actualmente las Fuerzas Armadas siguen siendo el principal y el más confiable pilar de la seguridad en nuestro país; pero a 12 años de que fueran involucradas en esa misión por el mando civil, siguen careciendo de un marco legal específico y de una formulación institucional adecuada para participar en esa tarea.
- Que los institutos castrenses han pagado un alto costo en vidas de soldados y marinos, han experimentado un desgaste injustificable, han sido distraídos de sus funciones constitucionales explícitas y se ha generado una indeseable erosión en sus vínculos con la población civil.
- Que en la crisis de violencia e inseguridad actual el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armados y que el retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.
- Que el Ejército mexicano, la Fuerza Aérea y la Marina han sido, desde su fundación, leal a la sociedad y a las instituciones civiles y su cercanía con la población queda patente en las labores de auxilio que realizan sus efectivos en casos de desastre.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

- Que es necesario 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.
- Que se propone que adicionalmente a sus funciones como garante de la seguridad y la paz públicas y la preservación de la vida, la libertad y los bienes de las personas, la Guardia Nacional esté facultada como auxiliar del Ministerio Público, pero siempre bajo el mando de este.
- Que la Guardia Nacional es una instancia presente en el horizonte constitucional de México desde 1857 y que desde en el Siglo XIX tenía carácter militar, al igual que lo tienen en el presente formaciones como la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional de Francia, y el Arma de Carabineros italiana.
- Que la Guardia Nacional se debe adscribir al ámbito castrense, pues los institutos militares nacionales son los únicos que tienen el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para empezar a conformar la Guardia Nacional y, simultáneamente, a capacitar a los futuros integrantes de la institución.
- Que los guardias nacionales provendrán de las policías Militar y Naval, así como de la actual Policía Federal, y adicionalmente se convocará a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirán formación y adiestramiento en planteles militares de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana; adicionalmente se invitará a participar en ese proceso a la Fiscalía General y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con pleno respeto a la autonomía de ambas instituciones.
- Que sin embargo, tendrán su propio régimen que preverá requisitos de acceso, permanencia, ascenso y capacitación en materia de uso de la fuerza y respeto a los derechos humanos.
- Que a la capacitación teórica y práctica y al entrenamiento físico castrense se agregará una formación académica y práctica en procedimientos policiales, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género,



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

primeros auxilios, protección civil y otros conocimientos necesarios para el buen desempeño de los elementos.

- Que con las reformas propuestas se establecerá la naturaleza, alcances y ámbitos de competencia de la Guardia Nacional. Estas adecuaciones constitucionales permitirán la actuación de la Guardia Nacional en el marco del Plan Nacional de Paz y Seguridad.
- Que actualmente la naturaleza y funciones de la Guardia Nacional no están claras, por lo que se propone dotar de un nuevo contenido al concepto de Guardia Nacional que se adecúe a las urgentes necesidades de nuestro país para la construcción de la paz y la garantía de seguridad.
- Que la función de la Guardia Nacional debe ser 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.
- Que la Guardia Nacional responderá a la disciplina militar en lo que respecta a su régimen interno de organización, pero en el ejercicio de sus atribuciones, se desempeñará bajo parámetros de conducción civil, es decir, ajustará el ejercicio de sus funciones de manera racional y proporcional para proteger libertad, bienes y derechos de las personas.
- Que aunque la Guardia Nacional, nace como una institución adscrita al mando castrense, los planes, programas y acciones que darán sustento al despliegue de sus tareas correrá a cargo de la autoridad civil, por lo que los esquemas de profesionalización, adiestramiento y certificación se realizarán sobre la base de una formación policial, en estricta observancia de las disposiciones que emita el Congreso General en la ley orgánica de la Guardia Nacional, en materia de organización, adscripción, armamento, disciplina y uso de la fuerza.
- Que la Guardia Nacional se coordinará con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de las entidades federativas y los municipios, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.
- Que es necesario prohibir expresamente que las personas detenidas en el uso de las atribuciones que establece esta reforma sean trasladadas o resguardadas en instalaciones que no sean de carácter civil y que los miembros de la Guardia Nacional que cometan delitos o faltas en el despliegue de su labor serán juzgados por el fuero civil y no por el fuero



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

militar al que sólo se reserva el conocimiento de las faltas y delitos que cometan en su organización interna.

- Que para favorecer escrutinio de las acciones que en una materia tan delicada desplegará el Estado mexicano, se debe reconocer la plena jurisdicción de la Corte Penal Internacional, sin limitaciones ni condicionamientos.
- Que es necesario que los efectivos del ejército y la fuerza armada de México, que actualmente realizan tareas de combate a la delincuencia, regresen en muy corto plazo al ejercicio de sus potestades constitucionales, como fuerzas de defensa de la Nación, por lo que se trata de una medida emergente, de carácter transitorio, sujeta a evaluación a los tres años, tanto por el Poder Ejecutivo, como por este Legislativo Federal, por lo que la guardia nacional con un elemento castrense habrá de prevalecer sólo mientras persista la crisis de violencia e inseguridad en el país.
- Que para estar acordes con la interpretación recientemente emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a la Ley de Seguridad Interior, el régimen transitorio establece una excepción expresa y específica para que a los miembros de las policías militar y naval que se incorporen a la Guardia Nacional no les sea aplicable la limitación que dispone el artículo 129 de la Constitución, según la cual en tiempos de paz las autoridades militares no pueden realizar funciones diversas a las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.
- Que para garantizar los derechos humanos y asegurar la actuación de la nueva corporación con apego a los protocolos de protección de las garantías establecidas en la Carta Magna, todos los elementos de la Guardia Nacional recibirán formación en derechos humanos y capacitación y adiestramiento en labores policiales, así como en el dominio de un protocolo para la intervención y el uso de la fuerza, atendiendo a los criterios de necesidad, proporcionalidad y respeto a las leyes vigentes.

IV. Valoración jurídica.

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia, considerando que toda norma que pretenda insertarse a nuestro ordenamiento superior, requiere un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible, un diseño normativo que privilegie la libertad de los gobernados sin incluir más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

indispensables para la consecución de un fin social superior, y congruencia normativa, es decir, que la construcción gramatical de la porción propuesta esté efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis de la iniciativa de mérito, en los términos siguientes:

ARTÍCULO 13, ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO (ÁMBITO DE RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA NACIONAL).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p><u>SIN CORRELATIVO.</u></p>	<p>Las faltas y delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones serán conocidos por la autoridad civil correspondiente.</p>

La porción en estudio encomienda a la autoridad civil la determinación de responsabilidades respecto de las faltas y delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional, en congruencia con los preceptos constitucionales y convencionales que mandatan el pleno respeto a los derechos humanos y al debido proceso y obligan al Estado a ofrecer garantías efectivas de acceso a la justicia.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

El artículo 13 constitucional establece el llamado “fuero militar” como una jurisdicción especial, respecto de los delitos que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, incluyendo los delitos del orden común o federal, siempre y cuando el sujeto pasivo no tenga la condición de civil.

En este contexto, la norma en comento dispone con meridiana claridad la inaplicabilidad de la jurisdicción castrense respecto de la determinación de responsabilidades por todos y cualquier delito o falta presuntamente cometidas por elementos de la Guardia Nacional, puesto que actúan en ejercicio de funciones policiales, que no guardan relación con la disciplina militar, es decir se trata de actos formal y materialmente de seguridad pública y no de seguridad nacional.

En el ámbito de las fuerzas armadas, ya ha sido interpretado en múltiples ocasiones por el Poder Judicial que dar lugar a que la jurisdicción militar conozca de causas penales seguidas contra militares cuando se puedan afectar los derechos humanos de personas civiles, contraviene la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, caso que - conviene señalar- motivó la reforma del artículo 57, fracción II del Código de Justicia Militar, para acotar dicho fuero especial.

En este sentido, el pleno de la Suprema Corte ha emitido dos tesis, que conviene observar:

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.

Derivado del cumplimiento que el Estado Mexicano debe dar a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla contra el Estado Mexicano, **el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio respecto del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, ya que su actual redacción es incompatible con lo dispuesto por el artículo 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que **no es necesario modificar el contenido normativo del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,**



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

pero señaló que su interpretación debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en la propia Constitución y en el artículo 8.1 de la citada Convención Americana. Así, la interpretación de este precepto del Código de Justicia Militar debe ser en el sentido de **que frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles, bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar, porque cuando los tribunales militares conocen de actos constitutivos de violaciones a derechos humanos en contra de civiles, ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, el cual necesariamente debe ser una persona con estatus de militar en situación de actividad, sino también sobre la víctima civil**, quien tiene derecho a participar en el proceso penal no sólo para efectos de la respectiva reparación del daño, sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia. De este modo, en estricto acatamiento a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la interpretación que corresponde al artículo 13 de la Constitución Federal en concordancia con el artículo 2o. de la Convención Americana, deberá ser coherente con los principios constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia contenidos en ella, y de conformidad con el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual, entre otras prerrogativas, prevé el derecho a comparecer ante juez competente. Por todo ello, la actual redacción del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, es incompatible con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, conforme a esta interpretación a la luz de los artículos 2o. y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Posteriormente, se emitió la siguiente tesis:

RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DEL FUERO MILITAR. SI EN EL DELITO DE HOMICIDIO LOS SUJETOS ACTIVO Y PASIVO SON MIEMBROS ACTIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y SE COMETIÓ ESTANDO LOS DOS EN SERVICIO, A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS QUE POSEE LA VÍCTIMA INDIRECTA U OFENDIDO DEL ILÍCITO (FAMILIARES DEL OCCISO), LOS TRIBUNALES CASTRENSES SON INCOMPETENTES, POR RAZÓN DE FUERO, PARA CONOCER DE LOS PROCESOS PENALES QUE SE INSTRUYEN POR LA COMISIÓN DE DICHO ILÍCITO [INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, VIGENTE A PARTIR DEL 14 DE JUNIO DE 2014].



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

De conformidad con los criterios vinculantes establecidos en la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, así como en el expediente varios 912/2010, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **la interpretación del fuero militar en casos concretos implica que dicha jurisdicción no puede operar bajo ninguna circunstancia frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles**, ya que en ese supuesto **se ejercería autoridad respecto del imputado e, incluso, sobre una víctima**, la que tiene derecho a participar del procedimiento penal no sólo para los efectos de la reparación del daño, sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia. Lo anterior, pues de acuerdo con el párrafo 275 del fallo internacional mencionado, **las víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares tienen derecho a que esas transgresiones sean conocidas y resueltas por un tribunal competente**, de conformidad con el debido proceso y el acceso a la justicia; de ahí que la importancia del sujeto pasivo de un delito trasciende la esfera del ámbito militar, ya que se encuentran involucrados bienes jurídicos propios del régimen ordinario. En ese sentido, el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar, vigente a partir del 14 de junio de 2014, señala que sólo se surte competencia a favor de los tribunales del fuero castrense para conocer de delitos del orden común o federales cometidos por militares, cuando éstos ocurren en servicio o con motivo de actos del mismo, siempre que no tenga la condición de civil: a) el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva; o, b) la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito. En mérito de lo anterior, tratándose del delito de homicidio, es inconcuso que, dada su naturaleza, la persona sobre la cual recae y resiente directamente la conducta antisocial (víctima directa), no puede comparecer personalmente a juicio a hacer valer sus derechos, con el fin de exigir el derecho a conocer la verdad, a solicitar que el delito no quede impune, a que se sancione al culpable y se obtenga el resarcimiento a través de la reparación del daño respectiva; sino, en todo caso, dichas prerrogativas y exigencias las asume, por ley y por justicia, quien tenga la potestad legal de hacerlo, en este caso, los ofendidos o las víctimas indirectas del ilícito, como lo son los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella, siendo que se les deben reconocer los derechos señalados, con independencia de la calidad jurídica, investidura, función social, política, económica, religiosa, entre otras, que puedan tener, ya que son prerrogativas esenciales que dignifican a quien resulta ser víctima de un ilícito (la dignidad es el principal aspecto que caracteriza a los derechos humanos, pues es su fin en sí mismo), habida cuenta que se surten por el



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

simple hecho de ser seres humanos, sin que para ello sea importante o devenga trascendente el rol que puedan tener ante y en la sociedad misma. De ese modo, cuando el delito imputado al sujeto activo militar sea el homicidio, el pasivo de éste siempre tendrá la condición de civil, porque como se ha dicho, los derechos que les asiste como víctimas indirectas u ofendidos, es por su simple calidad de seres humanos, no por el desempeño que puedan tener o ejercer dentro de la sociedad. Sin que sea impedimento para concluir lo anterior, que la víctima directa del ilícito en mención haya ostentado también la calidad de militar y no propiamente la de civil, ni tampoco que el delito se haya cometido estando el activo y pasivo en servicio, porque en esta clase de asuntos donde el ilícito es el homicidio, la condición señalada no es determinante para la restricción interpretativa del fuero militar, sino que para ello debe tomarse en consideración la calidad de militar del sujeto activo; la condición de civil de quien asume la calidad de víctima indirecta u ofendido (por las razones apuntadas), además de la circunstancia relativa a que dicho ilícito no guarda relación alguna con la disciplina militar, ni afecta bienes jurídicos propios de la esfera castrense. De ahí que conforme al principio pro homine reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo una interpretación extensiva, en tanto que se permite que las víctimas indirectas del delito de homicidio, puedan ver reparadas las violaciones a sus derechos humanos y hacer valer sus prerrogativas ante las autoridades judiciales ordinarias competentes; y, restrictiva, en virtud de que se establecen las limitantes que constriñen al fuero de guerra en los casos cuyo ilícito en cuestión se trate del indicado, se concluye que los tribunales castrenses son incompetentes, por razón de fuero, para conocer de los procesos penales que se instruyen por la comisión del delito señalado, por lo que al surtirse la excepción que rige para la referida jurisdicción de guerra, ello corresponde a los órganos jurisdiccionales del fuero civil u ordinario.

Lo anterior deja en claro que toda persona tiene derecho a que las transgresiones a su esfera de derechos sean conocidas y resueltas por un tribunal competente, que observe las reglas del debido proceso, garantice el acceso a la justicia y le permita coadyuvar con la autoridad. Entonces es evidente que cuando el sujeto pasivo de un delito es un civil, se ha de desestimar la esfera del ámbito militar, al hallarse involucrados bienes jurídicos propios del régimen ordinario.

Lo anterior no significa ni presupone que en el Código de Justicia Militar, no se establezcan reglas de debido proceso para conocer, desahogar y resolver casos observando el debido proceso y respetando las garantías procedimentales elementales; sino que establece una incompatibilidad de jurisdicciones que ampara al civil para no ser juzgado en instancias o bajo normas castrenses. Entonces,



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

interpretando a contra sensu esta disposición, encontramos que al tratarse los actos de los elementos de la guardia nacional de actos

Entonces, sin importar que el guardia nacional que presuntamente hubiere cometido algún delito o falta, permanezca como activo del ejército nacional, no será competencia del fuero castrense, la resolución de presuntas faltas o delitos, cuando éstos ocurren en servicio o con motivo del ejercicio de sus funciones como guardia nacional, independientemente de la la condición de civil de la víctima.

En mérito de lo anterior, con independencia de la calidad del guardia nacional, como sujeto activo y probable responsable de una falta o delito deveniente del ejercicio de sus funciones, que puede ser civil o militar; por ministerio constitucional no hay duda en cuanto a la jurisdicción aplicable, que es de los órganos jurisdiccionales del fuero civil u ordinario.

ARTÍCULO 16, ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO Y MODIFICA EL QUE PASA A SER CUARTO (CERTEZA JURÍDICA EN LAS DETENCIONES)

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.</p>	<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin</p>	<p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin</p>



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

<p>dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p> <p><u>SIN CORRELATIVO.</u></p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y está con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>...</p>	<p>dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p> <p>Bajo ninguna de las circunstancias referidas por este artículo, un detenido podrá ser trasladado ni resguardado en instalaciones militares.</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. De la misma forma actuarán las autoridades encargadas de salvaguardar los derechos de las personas, sus bienes, preservar el orden y la paz públicas, así como los bienes y recursos de la Nación. En todo caso, existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>...</p>
---	---

La disposición de mérito prohíbe el traslado de civiles a instalaciones militares y obliga a las autoridades, integrantes de la Guardia Nacional, a poner de inmediato a disposición del Ministerio Público a cualquier persona detenida.

Por lo que hace a la adición al sexto párrafo vigente, que pasa a ser séptimo en la propuesta, el artículo 16 constitucional, al disponer el control de la detención y puesta a disposición de la persona ante la autoridad correspondiente, la adición no establece otra cosa que la observancia, en sus términos de la regla constitucional, dejando claro que la actuación de la guardia nacional que devenga en la detención en flagrancia de una persona, no establece excepción ni se aparta de las exigencias establecidas en la porción en comento, así pues, la se hace expresa la posibilidad de ejecutar detenciones en flagrancia sin que ello implique un acto arbitrario o injustificado por los elementos de la guardia nacional aprehensores, que actúan con



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

la misma base que lo hacen el resto de cuerpos policiales, por ende, establecer disposición expresa al respecto hace constar que la intención de la disposición no es en ningún momento el establecimiento de un régimen de actuación con características especiales, sino que se observan exactamente las mismas disposiciones, obligaciones, limitantes y espacio de actuación a los que están sometidos los cuerpos policiales de la federación, entidades federativas y municipios.

Respecto del establecimiento de límites a la libertad personal por parte de autoridades facultadas al efecto, consideramos ilustrativa la argumentación contenida en la tesis que a continuación se transcribe:

DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES DE CONTACTO ENTRE UNA AUTORIDAD QUE EJERCE FACULTADES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y UNA TERCERA PERSONA.

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales, **si bien todas las personas gozan de los derechos a la libertad personal, a la intimidad, a no ser molestadas en sus posesiones o propiedades y a la libre circulación, como cualquier otro derecho humano, al no ser absolutos, su ejercicio puede ser restringido o limitado con base en criterios de proporcionalidad.** En ese sentido, el artículo 16 de la Constitución prevé que para que una persona pueda ser privada de su libertad debe existir una orden de aprehensión o la concurrencia de flagrancia o caso urgente en la comisión de una conducta delictiva; accionar al que el texto constitucional le denomina "detención". Sin embargo, no todo contacto entre una autoridad de seguridad pública y una persona puede catalogarse de esa forma, pues las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican también actos de investigación o prevención del delito. En ese tenor, **se pueden distinguir tres niveles de contacto entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona: a) simple inmediatez entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o prevención; b) restricción temporal del ejercicio de un derecho, como pueden ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad, y c) detención en sentido estricto.** El primer nivel de contacto no requiere justificación, ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica, el cual se actualiza, por ejemplo, cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace cierto tipo de preguntas sin ejercer ningún medio coactivo y bajo el supuesto de que dicha persona



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

puede retirarse en cualquier momento. En cambio, la restricción temporal del ejercicio de la libertad surge cuando una persona se siente razonablemente obligada por la autoridad a obedecer sus órdenes expresas o implícitas, mismas que pueden derivar en una ausencia de movimiento físico. Esta restricción debe ser excepcional y admitirse únicamente en casos en los que no es posible, por cuestión temporal, conseguir un mandamiento escrito u orden judicial para ejercer actos de molestia a una persona o a sus posesiones. Para ello, **la autoridad deberá acreditar la concurrencia de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta delictiva, la cual variará en cada caso concreto y debe ser acreditable empíricamente. Así, a saber, la autoridad deberá señalar detenidamente cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba en ese momento para suponer razonablemente que la persona en cuestión estaba cometiendo una conducta ilícita o, por el contrario, si el registro o revisión fue autorizado libremente por el posible afectado, entendiéndose que existe consentimiento cuando fue prestado consciente y libremente; es decir, ausente de error, coacción o de un acto de violencia o intimidación por parte de los agentes de policía.**

De la lectura anterior se colige que las actuaciones de los miembros de corporaciones de seguridad pública, incluidos los elementos de la Guardia Nacional, en caso de prosperar la iniciativa en estudio, se sujetará, en lo que respecta a posibles detenciones, a la existencia de una causa probable y una conducta delictiva acreditables. Es claro que con inmediata posterioridad, el detenido ha de ser puesto a disposición inmediata ante el Ministerio Público.

Cuando se señala que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público, se entiende que los elementos de la guardia nacional están comprendidos en esta afirmación, tanto más cuando entre sus funciones se encuentra la de preservar la paz pública y procurar la seguridad de los ciudadanos, por tanto la adición propuesta no hace sino fortalecer dicha cuestión.

Por lo que toca a la adición de un párrafo sexto que dispone que bajo ninguna circunstancia un detenido podrá ser trasladado ni resguardado en instalaciones militares, se entiende que la intención es la de señalar con claridad que la detención en sentido estricto se ejecutará en instalaciones civiles, sin embargo excluir solamente a las instalaciones militares conduce a interpretar que la pretensión es resolver un problema de traslado a instalaciones militares, cuando el objetivo es evitar traslados a instalaciones que no correspondan a la autoridad o no hayan sido

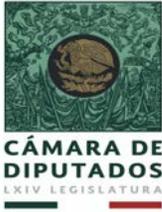


Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la Guardia Nacional.

previamente habilitadas como centros de detención; es decir se busca evitar que existan privaciones ilegales de la libertad por parte de servidores públicos, lo que se puede expresar de mejor forma.

ARTÍCULO 21, REFORMA LOS PÁRRAFOS 1º, 8º Y 9, ADICIONA LOS PÁRRAFOS DÉCIMO, UNDÉCIMO Y DUODÉCIMOS, RECORRIENDO LOS SUBSECUENTES (ÁMBITO DE ACTUACIÓN Y ESQUEMA DE COLABORACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL, RECONOCE LA JURISDICCIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>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.</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p> <p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p> <p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta</p>	<p>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.</p> <p>Tratándose de conductas que presuntivamente puedan ser delitos del orden federal, la Guardia Nacional podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

<p>por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p>	
<p>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p>	<p>...</p>
<p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p>	<p>...</p>
<p>El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.</p>	<p>...</p>
<p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p>	<p>El Estado Mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p>
<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas 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.</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. 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,</p>



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.</p>
<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.</p>
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>El Ejecutivo Federal en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de</p>



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

<p>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.</p> <p>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:</p> <p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna</p>	<p>seguridad, para que, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional y las demás que correspondan, instrumenten las que les competan.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
---	--



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

<p>persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p>	
<p>c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p>	...
<p>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.</p>	...
<p>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.</p>	...

Establece a la Guardia Nacional como órgano auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando, con funciones de Seguridad Pública, esta institución tendrá por objeto salvaguardar la vida, la libertad y demás derechos de las personas y preservar el orden y la paz públicas. El ingreso, permanencia y ascenso observa esquemas de control de confianza y contempla mecanismos de profesionalización que desarrollará su ley orgánica.

Como órgano competente en el ámbito federal, en el ejercicio de sus funciones deberá coordinarse con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de la federación, las entidades federativas y los municipios, pero operará con base en la estrategia de seguridad pública que establezca el Ejecutivo Federal.

En este sentido debe señalarse que si bien la Guardia Nacional fue establecida desde la Constitución de 1857 y ha tenido diversos esquemas y mecanismos de operación, actualmente se trata de una institución en desuso, por lo para rediseñar y potenciar su carácter, se requiere un conjunto de adiciones que la establezcan,



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

como hace la iniciativa en estudio, como un organismo con función de Seguridad Pública.

De este modo, las adiciones que en esta sección se estudian, tienen por objetivo establecer un esquema que de manera ordenada, disciplinada y con base en una estrategia claramente definida y de largo alcance, propicie el regreso de las fuerzas armadas a sus cuarteles.

De este modo, se expresa con claridad que la Guardia Nacional asume o adopta los pilares de disciplina, formación y valores que distinguen a nuestros cuerpos castrenses, pero orienta su función a la labor policial, dejando clara desde su creación su ámbito de actuación.

Al constituirse con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, que serán reasignados a la Guardia Nacional, así como con civiles y elementos de tropa que recibirán formación y adiestramiento conforme a un plan de estudios elaborado con visión policial y no de guerra. Ordenar la actuación de elementos de la milicia, dándoles posibilidad jurídica de seguir procurando la seguridad pública, pero además brindándoles un esquema de certeza en cuanto al ámbito en que se entienden hechas sus actuaciones, que es el civil.

Resulta el disponer un régimen especial de servicio que prevea requisitos de acceso, permanencia, ascenso y capacitación en materia de uso de la fuerza y respeto a los derechos humanos, como medidas de fortalecimiento institucional para que cumplan eficazmente sus funciones. Ello, se estima, conformaría, desarrollaría e implementaría, un esquema que permitirá la reconstrucción y el fortalecimiento policial civil, que dote a la Guardia Nacional de las capacidades necesarias para prevenir y combatir el delito.

Como auxiliar del ministerio público federal, podrá ejecutar las órdenes de aprehensión, cateo, u otras que emitan los fiscales, siempre que se trate de delitos federales.

Reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, se considera un franco avance para nuestro sistema jurídico, particularmente respecto de nuestra posición como partes en un esquema global de protección a los derechos humanos. El conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos, para por la adopción de medidas, por parte de los Estados, para que las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos tengan garantizado su derecho a la verdad, la justicia y a una debida reparación.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

Tal reconocimiento de jurisdicción propiciará una justa reparación a las víctimas y la adopción de medidas para la no repetición de los hechos que signifiquen crímenes de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional reconoce la imprescriptibilidad de los "crímenes conforme al derecho internacional" (genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión), lo cual se reitera en la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados tienen el deber de prohibir disposiciones de amnistía, prescripción y excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de las personas responsables de violaciones graves de los derechos humanos, tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias, y las desapariciones forzadas.

ARTÍCULO 31, DEROGA LA FRACCIÓN III Y A. 36. DEROGA LA FRACCIÓN II (ELIMINA LA OBLIGACIÓN DE ALISTARSE EN LA GUARDIA NACIONAL).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:</p> <p>I.a la II....</p> <p>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;</p> <p>y</p> <p>...</p>	<p>Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:</p> <p>I.a la II....</p> <p>III. Se deroga</p> <p>...</p>
<p>Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Alistarse en la Guardia Nacional;</p> <p>...</p>	<p>Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Se deroga</p> <p>...</p>

En virtud de la renovada competencia y configuración de la Guardia Nacional, deja de ser obligación de todo mexicano alistarse y servir en la Guardia Nacional. Tal modificación es congruente con la nueva naturaleza que se pretende para la



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

institución, que se compondrá, como ya se explicó de elementos de las policías militar, naval y federal, además de civiles.

ARTÍCULO 32, MODIFICA EL PÁRRAFO TERCERO (PROHIBICIÓN A LOS EXTRANJEROS DE SERVIR EN LA GUARDIA NACIONAL).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.</p> <p>...</p> <p>En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 32. ...</p> <p>...</p> <p>En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía, seguridad pública o Guardia Nacional. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p> <p>...</p>

Adiciona al texto que establece la prohibición a los extranjeros a servir, en tiempo de paz, en el Ejército, las fuerzas de policía y seguridad pública, a la Guardia Nacional, lo que es congruente con la naturaleza jurídica de dicha institución.

ARTÍCULO 55, MODIFICA LA FRACCIÓN IV (IMPEDIMENTO PARA SER LEGISLADOR).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>Artículo 55. Para ser diputado se requiere:</p> <p>I. a III. ...</p>	<p>Artículo 55. Para ser diputado se requiere:</p> <p>I. a III. ...</p>



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

<p>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.</p> <p>...</p>	<p>IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o la Guardia Nacional en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>...</p>
---	--

A efecto de no conculcar la naturaleza del Poder Legislativo ni de la Guardia Nacional y en congruencia con lo observado para instituciones de similar naturaleza, se establece como impedimento para ser Diputado Federal (y por remisión legislativa, para ser Senador), estar en servicio en la Guardia Nacional.

Se estima adecuada la incorporación, en el régimen de incompatibilidades, para evitar conflictos de intereses, así como para preservar el carácter civil de nuestro poder legislativo.

ARTÍCULO 73, MODIFICA LA FRACCIÓN XV (FACULTAD DE EXPEDIR LA LEY ORGÁNICA DE LA GUARDIA NACIONAL).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. al XIV. ...</p> <p>XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. al XIV. ...</p> <p>XV. Para expedir las leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina, profesionalización y uso de la fuerza de la Guardia Nacional.</p> <p>...</p>

Dispone como facultad del Congreso, la de expedir la ley relativa al ámbito de actuación y el diseño organizativo de la GUARDIA NACIONAL. Dicha ley establecerá además su adscripción, el esquema disciplinario y de



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

profesionalización, así como lo relativo al armamento que utilizará y los protocolos de uso legítimo de la fuerza.

En este sentido se estima de la mayor trascendencia la determinación previa de los contenidos fundamentales de la ley orgánica, entre los que se incluyan, señalando de manera enunciativa, mas no limitativa, regular el uso de la fuerza y el armamento por parte de los elementos de la Guardia Nacional y establecer obligación de los elementos policiales la protección de la dignidad humana y los derechos humanos de las personas, mandando al efecto la emisión de protocolos y directrices específicas para los distintos casos en que se admita el uso de la fuerza.

ARTÍCULO 76, DEROGA LA FRACCIÓN IV (ELIMINA LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL SENADO DE CONSENTIR LA UTILIZACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
Artículo 76 Son facultades exclusivas del Senado: I. a la III... IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria. ...	Artículo 76 Son facultades exclusivas del Senado: I. a la III... IV. Se deroga ...

En virtud de la renovada naturaleza de la Guardia Nacional, que deja de ser un órgano con facultades de actuación en tiempo de guerra, para convertirse en un organismo encargado de preservar la seguridad pública y el orden y la paz sociales, deja de ser necesaria la anuencia del Senado para disponer su actuación y de hecho se hace necesario eliminar esta facultad exclusiva a efecto de no alterar la naturaleza de ninguna de esas dos instituciones.

ARTÍCULO 78, DEROGA LA FRACCIÓN I (ELIMINA LA FACULTAD DE CONSENTIR LA UTILIZACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
-------------------------------------	---



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

<p>Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.</p> <p>Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;</p> <p>...</p>	<p>Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.</p> <p>Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I. Se deroga</p> <p>...</p>
--	--

En congruencia con la derogación de la fracción IV del artículo 76, se elimina la facultad de la Comisión permanente de autorizar el uso de la Guardia Nacional durante los recesos del Congreso de la Unión, en congruencia con el principio general de derecho según el cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Entonces, al no subsistir la facultad exclusiva del Senado de autorizar (cuando se encuentre reunido) el uso de la Guardia Nacional, no puede prevalecer dicha facultad para la comisión permanente.

ARTÍCULO 82, MODIFICA LA FRACCIÓN V (REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:</p> <p>I. a IV...</p> <p>V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.</p>	<p>Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:</p> <p>I. a IV...</p> <p>V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército o integrado a</p>



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

	la Guardia Nacional , seis meses antes del día de la elección.
--	---

En congruencia con lo propuesto en el artículo 55, se incorpora al régimen de incompatibilidades para ser Presidente, el formar parte en activo de la Guardia Nacional. Como es evidente, lo que se busca es que quien aspire al más alto encargo de la Nación, no tenga mando castrense ni policial de manera previa a la elección, del que se deberá desprender cuando menos con seis meses de anticipación. Con la separación mencionada, el Constituyente pretendió evitar que el aspirante dispusiera de medios para coaccionar o presionar a los electores, por lo que estableció un periodo para que quienes tengan interés en ser candidato, se separen de cualquier cargo que ocuparen al interior de la Guardia Nacional y los demás encargos enunciado en la norma en comento, con el fin de evitar que en uso de su cargo, los candidatos ejerzan presión o influencia en la voluntad de los electores. Lo anterior busca, salvaguardar la libertad del sufragio, evitando que los funcionarios públicos utilicen su posición para generar condiciones de coacción al electorado o influir en el ánimo del votante.

ARTÍCULO 89, MODIFICA LA FRACCIÓN VII (FACULTAD DEL PRESIDENTE DE DISPONER DE LOS CUERPOS POLICIALES Y DE SEGURIDAD PRIVADA Y DE ADMINISTRAR LOS SISTEMAS DE COMANDO Y CONTROL).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. a la VI. ...</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. a la VI. ...</p> <p>VII. Ordenar, disponer y reglamentar a través de la Dependencia correspondiente, a las policías auxiliares de las entidades federativas que operen fuera de sus propias entidades, así como a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, de conformidad con la ley respectiva; asimismo obtener y manejar la información de los Sistemas de Comando y Control.</p>



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

...	...
-----	-----

Establece como impero-atribuciones del Presidente, es decir, facultades, a la vez que obligaciones, el disponer (sujetar a su mando directo) de las policías auxiliares de las entidades federativas, permitiéndoles operar fuera de sus propias entidades, función que debe ser reglamentada para establecer el catálogo de casos en que será válido y necesario actuar fuera de su jurisdicción, así como a los cuerpos de seguridad privada autorizados por la Federación, entre los que podemos observar a las policías auxiliares o bancarias e industriales que con diversas denominaciones actúan en el ámbito local.

Respecto de la facultad de obtener y manejar los sistemas de comando y control de las organizaciones policiales y de seguridad privada, se estima necesario ordenar un capitulado especial en el régimen transitorio a efecto de que la ley orgánica lo desarrolle, estableciendo los casos en que es justificado el acceso a la información de cada uno de los Centros de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones, así como las bases para realizar de manera eficiente la explotación e intercambio de información.

Cabe señalar que en la actualidad, La conjunción de todos los C4 de las entidades federativas en un Centro Nacional de Información, es uno de los objetivos de Plataforma México, herramienta de comunicación y de intercambio de información al servicio de las instituciones de seguridad.

ARTÍCULO 123, MODIFICA LA FRACCIÓN XIII Y EL PÁRRAFO 5º (RÉGIMEN LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS INTEGRANTES DE LA GUARDIA NACIONAL).

Texto Constitucional Vigente	Texto propuesto en la iniciativa
<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:</p>	<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:</p> <p style="text-align: center;">...</p>



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

<p>A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>...</p> <p>B</p> <p>I.a la XII. ...</p> <p>XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>I.a la XII. ...</p> <p>XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos, los miembros de las instituciones policiales y los miembros de la guardia nacional, se regirán por sus propias leyes.</p> <p>...</p>
--	--



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

...

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, **así como los miembros de la guardia nacional en lo que resulte aplicable**, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Dispone que, al igual que las instituciones de similar naturaleza, el régimen laboral y de seguridad social de los miembros de la Guardia Nacional será dispuesto en su propia ley. Pero más allá de ello, se establece, como ocurre con todas las instituciones militares y policiales, un régimen diverso que también abarca el de responsabilidades, pues si bien los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos, los miembros de las instituciones policiales, y ahora, tal como se propone, los miembros de la Guardia Nacional, se rigen por sus propias leyes, tales agrupaciones mantienen con el Estado una relación jurídica de naturaleza administrativa.

Cabe señalar que el establecimiento de este régimen especial, funda también un esquema propio de jerarquía y un sistema de ascensos que deberá determinar la Ley Orgánica.

Al respecto, es relevante observar los siguientes criterios jurisdiccionales:

JUSTICIA MILITAR. LOS MIEMBROS DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA GOZAN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL PROCESO PENAL INSTAURADO EN SU CONTRA.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

De acuerdo con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, los militares se regirán por sus propias leyes, de tal suerte que sus condiciones laborales y de disciplina son diversas a las que rigen a los civiles; sin embargo, esta condición jurídica especial no puede llevar al extremo de considerar que carecen de un derecho fundamental como lo es la presunción de su inocencia dentro de un procedimiento penal, instaurado por la propia justicia militar. Este principio no tiene excepciones reconocidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni a nivel internacional, ni siquiera tratándose de la justicia penal castrense. Por otro lado, el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es exigible independientemente de las causas que hayan motivado la privación de la libertad, lo que permite interpretar que, con independencia de las normas penales especiales que se apliquen para la solución del caso, el miembro de la milicia estará sujeto a un proceso que puede dar lugar a la pena de privación de la libertad y ello exige que, mientras tanto, sea tratado con dignidad, lo cual incluye el respeto al principio de presunción de inocencia.

POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, **por lo tanto, las**



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.

Lo anterior funda un régimen especial según el cual los elementos de estas corporaciones no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado sino que sus relaciones con el poder público deben considerarse de naturaleza administrativa y no laboral.

ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO (ENTRADA EN VIGOR, CONSTITUCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL, PLAZO PARA LA EMISIÓN DE LEYES REGLAMENTARIAS).

Texto propuesto en la iniciativa

PRIMERO. El presente Decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Con la entrada en vigor del presente Decreto se constituye la Guardia Nacional, con los elementos respectivos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la presente, el Congreso de la Unión emitirá las leyes respectivas.

El Titular del Poder Ejecutivo, con los titulares de las dependencias correspondientes, deberá emitir las disposiciones de carácter general para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos transitorios. Dichas disposiciones deberán indicar los plazos, procedimientos, normas y lineamientos respectivos.

La disposición en estudio contiene tres porciones:

1. La relativa a su entrada en vigor, que como es habitual en nuestro orden jurídico, comienza al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, respecto de la cual, no existe observación jurídica alguna;
2. La tocante a la constitución de la Guardia Nacional con elementos de las policías federal, militar y naval, que quedaría materializada a partir de la entrada en vigor de la iniciativa, en caso de aprobarse, y
3. La obligación del Congreso de emitir las leyes reglamentarias necesarias, las cuales deberán indicar los plazos, procedimientos, normas y lineamientos respectivos.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

Al respecto se considera necesario que la Ley disponga la obligación de emitir protocolos especiales para el uso de la fuerza en cuando menos tres situaciones: detenciones, emergencias y desastres naturales; así mismo, se considera necesario establecer programas de actualización y profesionalización en materia del uso de fuerza legítima y derechos humanos, observando los niveles graduales del uso de la fuerza.

Es conveniente además disponer que, en los casos en que derivado de una investigación interna se determine exceso en el uso de la fuerza, las responsabilidades administrativas (ámbito civil) a que haya lugar se determinen, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda.

ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO (DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS PARA EL TRASLADO GRADUAL DE FUNCIONES Y RECURSOS DE LA POLICÍA FEDERAL A LA GUARDIA NACIONAL).

Texto propuesto en la iniciativa

SEGUNDO. Se faculta al Ejecutivo Federal para emitir las disposiciones de carácter general que estime necesarias, con el fin de que las funciones previstas en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, sean asumidas, en lo que corresponde, por la Guardia Nacional, con la gradualidad que permita asegurar la continuidad de las respectivas funciones y puedan llevarse a cabo la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros respectivas. Asimismo, se deberá asegurar la transición ordenada de los miembros de la Policía Militar y Naval a la Guardia Nacional en los términos y condiciones que al efecto se determinen con la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina de manera conjunta.

Al facultarse al ejecutivo para emitir las normas y lineamientos administrativos, se le permite al ejecutivo federal comenzar, desde la aprobación del decreto y la constitución de la guardia nacional, comenzar con el traslado gradual de funciones y recursos de las policías Militar, naval y federal a la Guardia Nacional. Esto resulta de la mayor trascendencia para iniciar el funcionamiento de dicha institución, que enfrentará un reto de enormes proporciones. Al respecto el breve diagnóstico del Alto Comisionado de las Naciones Unidas es ilustrativo. Señalo dicho funcionario que *“en 2018 los homicidios han llegado a los niveles más altos desde el inicio del siglo; el crimen organizado ha infiltrado a muchas autoridades públicas. Y los indicadores en materia de derechos humanos son igualmente preocupantes: desde 2006, el número de casos de desaparición, tortura, ejecución extrajudicial, detención arbitraria, violencia en contra de periodistas y defensores, así como el desplazamiento interno se dispararon. El país tiene, hoy por hoy, la cifra abrumadora de más que 38 mil personas desaparecidas oficialmente registradas,*



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

tiene centenares de fosas clandestinas... Es este el tamaño del desafío que enfrentan las nuevas autoridades federales.”

ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO (OBLIGACIÓN DE EMITIR LEYES REGLAMENTARIAS Y DEFINICIÓN DE CONTENIDO).

Texto propuesto en la iniciativa

TERCERO. Las leyes secundarias que se expidan con motivo del presente decreto, deberán prever los esquemas y modalidades para la certificación de capacidades y acreditación del control de confianza de los elementos que se adscriban a la Guardia Nacional, así como para su profesionalización y disciplina. Dichas leyes garantizarán una efectiva formación en las materias de protección de los derechos humanos y perspectiva de género en el desempeño de sus funciones.

En este particular, que dispone los elementos mínimos que debe contener la legislación secundaria, es conveniente agregar reglas para transitar de un esquema de organización de carácter militar a uno de carácter civil. A este respecto, resulta relevante revisar lo dicho por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, al acudir ante la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados a emitir su opinión respecto de la iniciativa:

Conocemos el argumento de que los integrantes de la Guardia Nacional serán mejor preparados porque estará integrada por las actuales policías militares y navales junto con los mejores elementos de la actual Policía Federal. Pero hay varios elementos que nos generan dudas:

- Primero, las policías militares y navales en su forma actual no son corporaciones especializadas en el combate ni en la persecución o investigación de los delitos.
- Segundo, según la propuesta, los elementos militares serán mayoritarios en la composición de la Guardia Nacional; lo cual haría que la lógica del conjunto sea militar y no el de una corporación civil.
- Tercero, la adscripción y línea de autoridad sometida a la SEDENA hace casi imposible pensar que la lógica sea distinta a la militar.

ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO (RESPECTO A LOS DERECHOS ADQUIRIDOS DE LOS MIEMBROS DE LAS POLICÍAS NAVAL Y MILITAR).

Texto propuesto en la iniciativa



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

CUARTO. Los miembros de la Policía Militar y Naval que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán sus rangos, así como las prestaciones conferidas a su nivel jerárquico y de mando.

ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO (EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 129 CONSTITUCIONAL).

Texto propuesto en la iniciativa

QUINTO. En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país, se mantendrá la Guardia Nacional de conformidad con los términos planteados en el presente decreto, por ser obligación del Estado Mexicano tomar las medidas pertinentes para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. No obstante, lo anterior, la actuación de la Guardia Nacional deberá ser sujeto a revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo deberán llevar a cabo una evaluación de la política instrumentada en la materia transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. Los miembros de la policía militar y naval adscritos a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.

En este contexto, el alto Comisionado de las Naciones Unidas planteó con suma claridad sus preocupaciones:

“Además de los riesgos derivados de la continua actuación de las fuerzas armadas en tareas que no les corresponden hay también otro riesgo sistémico para el futuro funcionamiento de las corporaciones civiles:

- ¿Si la Policía Federal o sus mejores elementos se integran en la nueva Guardia Nacional, que quedará de los esfuerzos de tantos años por crear una corporación civil nacional (esfuerzos, ciertamente no contundentes, pero tampoco totalmente descartables)?*
- ¿De qué alternativa en materia de seguridad del orden civil dispondrá el estado mexicano ante un eventual descalabro en la estrategia de seguridad que se pretende instaurar de corte militarizado?*

Aunque me parece poco convincente la caracterización de los policías federales como malos y de los militares como buenos, no quiero defender a la Policía Federal en su forma actual. Pero sí tenemos que compartir con el honorable Congreso que una decisión de remplazar la corporación federal civil por una nueva corporación de carácter militar – además, a través de un



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

cambio constitucional – podría ser prácticamente irreversible. ¿En verdad este gran país quiere decidir, sin pensar en la perspectiva de mediano y largo plazo, que la seguridad pública será para siempre tarea de un cuerpo de carácter mayoritariamente militarizado? ¿Quiere abandonar la posibilidad de que sea una corporación civil? ¿Quiere decidir que nunca más tendrá una corporación policiaca federal digna de este nombre y de naturaleza civil para cumplir con estas tareas?”

Estas cuestiones deben ser esclarecidas, pues si bien la iniciativa admite expresamente el carácter temporal de la participación de las fuerzas armadas en la Guardia Nacional y dispone un plazo de tres años para revisar los avances obtenidos, no dispone qué pasará ante diversos escenarios, específicamente no establece un plazo cierto para el regreso de las autoridades militares a sus funciones e instalaciones.

V. Consideraciones de la Comisión

Esta comisión dictaminadora **considera viable y necesaria la reforma propuesta en la iniciativa bajo análisis**, de conformidad con los siguientes razonamientos:

Esquema Organizativo de la Guardia Nacional.

Si bien es cierto que la Guardia Nacional no es una institución nueva en nuestro orden normativo (fue establecida desde la Constitución de 1857), también lo es que esta institución se encontraba en desuso, por lo que la iniciativa en estudio tiene por virtud el rediseñar y potenciar su carácter, estableciéndola como un organismo con función de Seguridad Pública.¹ Esto responde a la necesidad de establecer un esquema que de manera ordenada y con base en una estrategia claramente definida y de largo alcance, propicie el regreso de las fuerzas armadas a sus cuarteles, más aun en un contexto en que se declaró la invalidez de la Ley de Seguridad Interior.

La Guardia Nacional hace suyos los pilares de disciplina, formación y valores que distinguen a nuestros cuerpos castrenses, pero orienta su función a la labor policial, dejando clara desde su creación su ámbito de actuación.

¹ La Seguridad Pública es una función que comprende la prevención de los delitos, así como su investigación, persecución y sanción, considerando las respectivas competencias (por función, territorio y nivel de gobierno) de cada uno de los órganos públicos facultados al efecto.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional se constituye con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, que serán reasignados a ese cuerpo. Adicionalmente integrará a civiles y a elementos de tropa que recibirán formación y adiestramiento conforme a un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana.

Contarán con un régimen especial de servicio que preverá requisitos de acceso, permanencia, ascenso y capacitación en materia de uso de la fuerza y respeto a los derechos humanos, como medidas de fortalecimiento institucional para que cumplan eficazmente sus funciones.

De tal suerte, se conformaría, desarrollaría e implementaría, en la Ley Orgánica, un esquema que permitirá la reconstrucción y el fortalecimiento policial civil, que dote a la Guardia Nacional de las capacidades necesarias para prevenir y combatir el delito.

Como auxiliar del ministerio público federal, podrá ejecutar las órdenes de aprehensión, cateo, u otras que emitan los fiscales, siempre que se trate de delitos federales.

La reforma de los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36^{*2}, 55, 73*, 76*, 78*, 82, 89*, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para “crear la Guardia Nacional como una institución del Estado cuya función sea 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.”

Ante todo es preciso que totalmente se propone la creación efectiva, de un cuerpo que se encuentra previsto en el texto de nuestra actual Constitución Política, que deviene en su nacimiento constitucional desde el texto de la constitución política de 1857, que reconoce el derecho y obligación de los habitantes del territorio nacional que optaron por establecer aún antes de la propia constitución de 1857, en una causa común siempre bajo el conocimiento y lógica de los de los cabildos, la preservación del orden público y defensa local, entregándoseles a las milicias cívicas que se conjuntaron corporativamente, esto es que se consideró de gran importancia reconocer el derecho de la protección de las vidas y bienes de los habitantes de la República, y en su caso armar a los vecinos-ciudadanos sólo en caso de contingencia. Así, ya desde años previos y posteriores a la independencia nacional se reconoció y laboró en la creación conjunta entre las autoridades y los vecinos-ciudadanos de una fuerza práctica que no solo sirviese a la protección de las vidas y bienes de los habitantes de la República sino que construyere presidios,

* Reforma para efectos de armonización.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

caminos, aguajes, puertos y líneas de cabotaje. Presidios cuyas funciones estaban dirigidas a la protección y sede de las instituciones de procuración de justicia y salvaguarda de las personas y en su caso de sitio para el resguardo de aquellos criminales ya en lo individual o colectivamente.

Así las fuerzas organizadas y armadas desde los cabildos y los territorios federales tuvieron siempre el apoyo y la directiva del gobierno federal para su salvaguarda, la protección de los bienes personales y de la federación y del territorio nacional asentándose con esto, palmariamente el concepto de seguridad pública y de seguridad interna, en donde no hubo una diferenciación visible ya que ambos criterios resaltaban la presencia de la paz social y del desarrollo nacional que permitió a los ciudadanos de probada fidelidad a la sociedad y a la República elevar un manto protector a favor del resto de sus congéneres y bajo la legalidad, dirección y solvencia de las fuerzas públicas a nivel municipal, estatal y posteriormente federal.

Así esta fuerza ejecutora de la protección, existía solo durante el tiempo necesario en el que se actualizaba la necesidad y los fondos eran aportados no solo por el cabildo sino que también ocurrían en su apoyo económico y de fuerza física dadas las distancias y peligros, las corporaciones ciudadanas asentadas en determinada villa, ciudad o región.

Así hemos de hacer notar que durante la existencia concomitante de una Guarda con una función, estructura, operación y dirección dependiente de las autoridades civiles, cuya función estaba dirigida en la práctica a la seguridad nacional desde la óptica del ciudadano hábil, asentado libremente en una porción del territorio nacional para la protección y prevalencia de las leyes, no así de la defensa de la República cuya función era evidente para la protección de la seguridad al interior como al exterior, pacificando el territorio nacional en los años incipientes de nuestro país.

De forma tal que la Guardia sirvió para mantener la seguridad jurisdiccional de la entidad federativa, del territorio federal o del municipio, constituida—como se ha indicado previamente— por ciudadanos libres, voluntarios y asentados fijamente en una villa, poblado o ciudad y cuyo centro administrativo era un presidio. Naturaleza que denota grandes diferencias de orden y uso, ya que, si bien se estableció una consistente disciplina orgánica impuesta por la autoridad civil, ésta disciplina no tuvo el carácter férreo militar con miras a la preparación de actividades beligerantes en protección del territorio nacional al interior o exterior y desde luego sometida a la seguridad jurisdiccional civil.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

Así “ya desde la constitución de 1824 las funciones de seguridad interior y exterior, fueron encomendadas a las fuerzas armadas y de éste orden constitucional pasó de manera directa a la constitución de 1857”, tal como lo expone el Ministro Cossío Díaz durante la sesión para el desahogo de las ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y SUS ACUMULADAS 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 Y 21/2018, promovidas respectivamente por diversos diputados y senadores integrantes de la LXIII 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, la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, demandando la invalidez del Decreto por el que se aprueba la Ley de Seguridad Interior, acorde al proyecto del Ministro Pardo Rebolledo. “Sin que se establezca que las facultades delegadas puedan ser utilizadas indiscriminadamente por el Titular del Ejecutivo Federal, puesto que debe someter en los casos expresamente dispuestos a la aprobación del Senado de la República como es el caso de la declaración de guerra, etc.”

Así como nos expone la investigadora y académica Alicia Hernández Chávez, en su ensayo, “La Guardia Nacional en la construcción del Orden Republicano” (El Colegio de México, 2010), abre su obra estableciendo que “La primera organización ciudadana que cobraría peso nacional en el siglo XIX fue la Guardia Nacional. ... como se desenvuelve una organización cívico... local en una nacional para devenir una red de redes políticas de intereses territoriales, regionales, intra-regionales y finalmente nacionales.”

Así podemos adelantar en el conocimiento de diferenciación que en tanto la Guardia Nacional se ha ocupado y su visión constitucional ha sido en la seguridad jurisdiccional cercana a las autoridades civiles y de procuración de justicia de la entidad federativa, del territorio federal regional, o del municipio; en tanto las fuerzas armadas tienen una función constitucional dirigida a la Seguridad Interior o Exterior, sin dejar de lado hacer la observación de que la Seguridad Nacional, en su concepto jurídico es mucho más amplio que la beligerancia puesto que se refiere a tópicos como lo son la migración, el medio ambiente, los derechos humanos, los desastres naturales y otros más análogos o similares.

En una sana interpretación y aplicación de los artículos constitucionales que son materia de reforma, y que sustentan desde hace ya más de siglo y medio de años, el derecho y deber de todos los ciudadanos de acudir libre y voluntariamente a la defensa de las instituciones de la República, mediante la toma de las armas, de manera institucional, corporativa, ya que en los ciudadanos descansa el deber y honor que tienen todos los mexicanos de ponerse en condiciones de servir eficientemente a la patria, en la defensa de los intereses tanto individuales como



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

comunes, municipales como estatales, regionales como federales, individuales como familiares o sociales para lo cual es precisa la creación, inducción y coordinación de una institución que arrancando de un sólido prestigio configure la denominada Guardia Nacional.

Así la Guardia Nacional tiene historia miliciana, pero es ya alrededor del año 1832 cuando se formó como tal quedando integrada en la esfera del poder ejecutivo federal y en algunos casos de los gobiernos estatales, desde 1847 hasta su disolución en 1879 fueron un cuerpo adscrito a la entonces Secretaría de Guerra, y como se ha expresado en líneas previas, su aparición en la constitución de 1824, y refrendo directo en las constituciones de 1857 y 1917 no dejan duda alguna de su procedencia y de la naturaleza de las mismas: **Un cuerpo de capacitado para mantener la seguridad jurisdiccional de la entidad federativa, del territorio federal, regional, intra-regional o del municipio, constituida por –como se ha indicado previamente- por ciudadanos libres, por su propia voluntad y asentados en el territorio nacional y cuyo centro administrativo cercano a las sedes de las autoridades de administración de justicia, organismo de orden y uso de disciplina orgánica impuesta por la autoridad civil; disciplina carente del carácter férreo militar.**

Ello se ve reflejado en el texto de los propios artículos constitucionales a los que se refiere la iniciativa de reforma, ya que resulta de vital importancia para el sano desarrollo de la nación que el Estado proceda a la inmediata creación y de aliento a esa institución de buen orden y guarda, de naturaleza no castrense pero de disciplina y organización cuya vocación de servicio a los intereses de los ciudadanos y habitantes, a la República, y vele en la aplicación de los derechos y obligaciones que nuestra carta magna, tratados internacionales, leyes generales y secundarias reconocen.

De tal manera que como establece la reforma en su artículo vigésimo primero se enriquece dicha norma constitucional al tenor de:

***“La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.*”**



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.

El Ejecutivo Federal en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad, para que, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional y las demás que correspondan, instrumenten las que les competan.”

Así la Guardia Nacional es un cuerpo estructurado debidamente con una organización y disciplina férrea más no castrense, que estará en todo momento sometido a la dirección civil y regido por la ley civil y que conforme a dispuesto nuestros máximos tribunales federales y normas constitucionales, les está obligado poner a disposición de las autoridades de procuración de justicia sin demora alguna a quienes respetando sus derecho de presunción de inocencia, sean imputados del cometimiento de delitos; coordinándose con las autoridades de procuración de justicia locales o federales.

De modo tal que acorde a los criterios jurisprudenciales que han dictado nuestros máximos tribunales federales, corresponde en todo momento al Juez de Control como primer acto, llevar a cabo la revisión de la detención como se ordena a continuación:

CONTROL DE LA DETENCIÓN Y AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL TRATARSE DE ACTUACIONES PROCESALES DISTINTAS, DEBEN SEÑALARSE COMO ACTOS RECLAMADOS PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO ESTÉ EN APTITUD DE ANALIZARLOS.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **dispone que en los casos de detención de una persona, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.** Bajo el proceso penal acusatorio, el control de la detención deberá realizarse a través de una audiencia en la que el Ministerio Público deberá justificar ante el juez los motivos de la detención y éste procederá a calificarla. Esta Primera Sala tiene amplias precisiones en torno a la verificación que los juzgadores deben realizar sobre **el cumplimiento de las exigencias constitucionales para la detención y puesta a disposición de la persona ante la autoridad correspondiente;** además, ha determinado como regla la invalidez y



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

exclusión de todos aquellos elementos de prueba que tengan como fuente directa o se hayan obtenido con violación a derechos fundamentales. Por otra parte, el artículo 19 de la Constitución Federal establece el auto de vinculación a proceso como la resolución mediante la cual el juzgador determina si hay méritos para iniciar un proceso penal en contra del imputado, porque los datos de prueba establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Así, al margen de que la calificación de la detención y el auto de vinculación a proceso sucedan en la misma audiencia y exista una relación jurídica entre ambos actos, ya que los datos de la investigación obtenidos al momento en que se realizó la detención, indudablemente impactarán para el dictado del auto de vinculación, se trata de actuaciones cuya materia de análisis es diferente y se van sucediendo sin que exista la posibilidad de reabrirlos conforme al principio de continuidad. Por lo tanto, la circunstancia de que el quejoso haya señalado como acto reclamado el auto de vinculación a proceso, no posibilita al juez de amparo para que examine la calificación de la detención efectuada por el juez de control, para ello, será necesario que también la reclame en su demanda, a fin de que esté en aptitud de analizarla y determinar si los datos de prueba obtenidos al momento de la detención, fueron recabados con respeto a los derechos fundamentales del imputado. En esa tesitura, cuando el quejoso únicamente haya reclamado el auto de vinculación a proceso, pero en sus conceptos de violación exprese argumentos tendientes a controvertir la calificación de la detención, el juez de amparo deberá prevenirlo en términos de la fracción IV del artículo 108, en relación con la fracción II del numeral 114, ambos de la Ley de Amparo, con el objeto de que señale como acto reclamado el aludido control de la detención.

PRIMERA SALA

Contradicción de tesis 161/2017. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 21 de noviembre de 2018. La votación se dividió en dos partes: Mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de cuatro votos en cuanto al fondo, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Atento a lo anterior, la reforma establece en el artículo décimo tercero que las faltas y los delitos cometidos por los integrantes de la Guardia Nacional serán conocidos



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

especialmente por la autoridad civil. Asegurando con ello la hermenéutica jurídica del nuevo sistema penal acusatorio y su sano desarrollo. Así la imputación que realice el agente ministerial luego de allegarse de medios de convicción pertinentes dentro del plazo constitucional, tendrá desde sus inicios la certeza y fuerza necesarias para desarrollar un sano proceso en el que se respeten en todo momento los derechos humanos de las víctimas, del ofensor y de la sociedad en su conjunto.

De manera singular, por su importancia jurídica, la reforma establece que quienes sean detenidos por la Guardia Nacional no podrán, bajo ningún caso, ser trasladado o puesto en resguardo en instalaciones militares, ya que nuestro sistema legal ha reconocido cual es la naturaleza de las facultades de las fuerzas armadas, así como el eje rector por medio del cual se conduce el debido proceso en materia penal que conforme lo dispone el artículo cuarto del Código Nacional de Procedimientos Penales el proceso se ajustará a los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y de aquellos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados y demás leyes, en donde se hace valer el derecho del imputado persona civil, de mantenerse bajo la jurisdicción civil y ser presentado inmediatamente ante la autoridad civil que le corresponda sin violentar su derecho especialmente sin que el límite militar le alcance o se pueda inferir que en algún momento dado por cualquier motivo pudo ser objeto de retención en una sede de carácter o jerarquía de las fuerzas armadas.

Sobre este punto, la reforma reconoce con toda claridad lo expresado por nuestros tribunales federales que al realizar cualquier detención la Guardia Nacional habrá de poner de manera inmediata al imputado ante la autoridad competente, sin dilación alguna; de ahí que se reforme el artículo 16 de la Carta Magna adicionando un párrafo expreso en el cual se establece, un elemento específico de garantía constitucional al disponer de manera expresa que la autoridad aprehensora deberá cuidar en todo momento el no traslado ni resguardo intermedio del imputado, con mayor énfasis en áreas de jurisdicción de las fuerzas armadas:

“Bajo ninguna de las circunstancias referidas por este artículo, un detenido podrá ser trasladado ni resguardado en instalaciones militares.”

Lo que es acorde al siguiente criterio de jurisprudencia:

PUESTA A DISPOSICIÓN. ALCANCES DE LAS EXPRESIONES "SIN DEMORA" O "DE MANERA INMEDIATA" Y "AUTORIDAD COMPETENTE", RELATIVIDAD DE SU VALORACIÓN DE ACUERDO A LAS CIRCUNSTANCIAS JUSTIFICANTES DEL CASO.

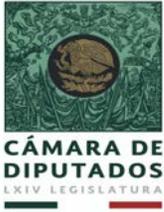


Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la Guardia Nacional.

Las expresiones: "sin demora" o "de manera inmediata" no pueden entenderse como medidas o unidades de tiempo, concretas y específicas en dimensión o duración, sino como referencia de acción respecto del actuar de quien realiza una detención, que es la acción (verbo) de "poner a disposición de la autoridad competente"; la que en sí misma lleva implícita la previa y necesaria realización de todas las condicionantes para lograr una "puesta a disposición" en términos de legalidad, pues poner a disposición no significa simplemente dejar en manos de alguien al detenido, sino necesariamente de una autoridad que tampoco puede ser cualquiera, sino competente, es decir, del Ministerio Público que además también debe ser competente por razón de fuero, materia y adscripción, turno o especialización según el caso, conforme a la normatividad aplicable que en principio es igualmente de observancia obligatoria en el contexto de un orden jurídico integral presuntamente válido. Por tanto, el tiempo para llevar a cabo esa puesta a disposición de manera legal, es decir material y formalmente correcta, es relativo y debe entenderse como el necesario para su realización de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto y a un criterio básico de razonabilidad que debe atender, en cada supuesto, a la presencia de factores y circunstancias concurrentes como la hora, las vías y medios de comunicación, la distancia, las condiciones de lugar, tiempo y forma de la detención, los aspectos de seguridad (tanto del detenido como de los agente de la autoridad), y en general aquellas que en el supuesto específico incidan en la valoración concreta para la calificación del acto de puesta a disposición. Por ello, aun y cuando en efecto no puede establecerse que en términos generales la ilegalidad de una dilación prolongada dependa de que quedara probado que su finalidad sea inflingirle una lesión o tortura al detenido o bien obtener una confesión de los hechos que se le atribuyen; sin embargo, dado que no puede partirse del establecimiento de una regla temporal específica, no basta que exista determinado tiempo transcurrido, siempre y cuando éste no sea notoriamente excesivo, para que indefectiblemente deba estimarse que se incurrió en una ilegal detención prolongada e injustificada, pues para ello debe existir algún dato objetivo que así lo acredite, o bien carecerse de las circunstancias fácticas que en función del caso particular puedan hacer razonable y, por ende, justificado el tiempo transcurrido entre la detención material y la correcta puesta a disposición.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 329/2015. 10 de marzo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: José Nieves Luna Castro. Secretaria: Alma Jeanina Córdoba Díaz.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

Y la siguiente adición al mismo artículo constitucional:

“De la misma forma actuarán las autoridades encargadas de salvaguardar los derechos de las personas, sus bienes, preservar el orden y la paz públicas, así como los bienes y recursos de la Nación. En todo caso”

DEMORA EN LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL DETENIDO EN FLAGRANCIA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. LA VALORACIÓN DEL PARTE INFORMATIVO U OFICIO DE PUESTA A DISPOSICIÓN DE LOS AGENTES APREHENSORES, DEBERÁ ATENDER A LA INDEPENDENCIA FÁCTICA Y SUSTANCIAL DE LA DETENCIÓN Y LA PUESTA A DISPOSICIÓN.

Esta Primera Sala ha determinado que la violación al derecho fundamental del detenido a ser puesto a disposición del Ministerio Público sin demora, genera la anulación de la declaración del detenido, así como la invalidez de todos los elementos de prueba que tengan como fuente directa la demora injustificada, y aquellas recabadas por iniciativa de la autoridad aprehensora, sin conducción y mando del Ministerio Público; no así las pruebas obtenidas estrictamente con motivo de la detención en flagrancia, a menos que se acredite la existencia de vicios propios de la misma detención. En ese tenor, la valoración probatoria del parte informativo u oficio de puesta a disposición de los agentes aprehensores, deberá atender a la independencia fáctica y sustancial de esos dos momentos -detención y puesta a disposición-, para lo cual se tendrá que fragmentar el contenido informativo del parte u oficio, conforme a dos elementos sustanciales: a) la descripción de las circunstancias que motivaron la intervención de la policía y aquellas en las que tuvo lugar la detención del inculcado, así como la relación de los objetos y evidencias aseguradas en esa acción; y b) todas aquellas referencias a circunstancias y medios de prueba obtenidos por la policía, que derivan directamente de la demora injustificada en la puesta a disposición del detenido, o que hayan sido recopilados con motivo de una investigación policial no dirigida y controlada por el Ministerio Público. Hecho lo anterior, se deberá excluir de la valoración probatoria únicamente lo relativo al segundo inciso, pues conforme a los parámetros establecidos por esta Primera Sala, la violación en cuestión sólo afecta la información relacionada con la siguiente acción que se debe realizar al detenerse a una persona, que es su presentación oportuna ante el Ministerio Público, sin que ello ocurra con la relativa al primer inciso, siempre y cuando la detención se ajuste al parámetro constitucional de la flagrancia.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

Contradicción de tesis 92/2015. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. 4 de noviembre de 2015. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Con relación al artículo 21 constitucional federal se adicionan varios párrafos de los cuales resalta que la Guardia Nacional como autoridad federal, en caso de hechos presuntamente federalmente delictivos, actuará bajo el mando del Agente del Ministerio Público de la Federación que competa tal cual se ha expuesto y validado por nuestros tribunales federales en las jurisprudencias previamente citadas.

“El Estado Mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.”

Consecuencia de la firma por parte del Estado Mexicano del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional en septiembre del año 2000 y que fue ratificado por el Senado de la República en junio del año 2005, el texto propuesto simplifica el trámite legal, al reducir el presupuesto procesal para el ejercicio de la acción en materia penal internacional, siendo conducente que toda vez que se ha adherido el Estado Mexicano al Estatuto se eliminen en lo posible los presupuestos procesales.

En el marco de la reforma propuesta, reconociendo la naturaleza de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que debe realizar toda autoridad, se deroga la fracción II del artículo 31, la fracción II del artículo 36 a fin de que ambas normas sean armónicas con el contenido del artículo 5 constitucional que refiere a la libertad de trabajo de cada persona.

Se armonizan los artículos 32, 55, 73 fracción XV, 76 fracción IV, 78 fracción I, 82 fracción V, 123 todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su conjunto a fin de que su texto destaque todo cuanto a la Guardia Nacional se refiere.

En relación al artículo 89 fracción VII se aclara la facultad reglamentaria del Titular del Ejecutivo Federal en relación a la Guardia Nacional, a fin de que provea lo correspondiente en la esfera administrativa a los cuerpos de policía auxiliar que operan fuera de las entidades de su registro y en relación a las fuerzas de seguridad



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

privadas cuyo registro sea federal y el recaudo de información a través de sus sistemas de comando y control, quedando el texto como sigue

“VII. Ordenar, disponer y reglamentar a través de la Dependencia correspondiente, a las policías auxiliares de las entidades federativas que operen fuera de sus propias entidades, así como a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, de conformidad con la ley respectiva; asimismo obtener y manejar la información de los Sistemas de Comando y Control.”

Es por ello que considerando que la Guardia Nacional no es un cuerpo militar, apto y capacitado para la defensa de la seguridad interior y exterior del país, sino un cuerpo que atiende desde la óptica de la seguridad nacional que comprende no factores militares sino un cuerpo estructurado debidamente con una organización y disciplina tenaz pero no castrense, que estará en todo momento ajustado a la dirección civil y regido por la ley civil, cuyo accionar será constantemente sometido al escrutinio judicial ya del fuero federal o del fuero común, y que conforme a dispuesto nuestros máximos tribunales federales y normas constitucionales, les está obligado poner a disposición de las autoridades de procuración de justicia sin demora alguna a quienes respetando sus derecho de presunción de inocencia, sean imputados del cometimiento de delitos; pudiendo en su caso coordinarse con las autoridades de procuración de justicia federales según fuere necesario.

Adscripción Castrense con orientación policial.

Actualmente, las fuerzas armadas han sido orilladas a asumir funciones de seguridad pública sin contar con facultades legales, reglas de actuación y contención y límites para esa tarea. Es un hecho que el ejército y la marina no pueden seguir soportando ni legal, ni institucional, ni legítimamente el ejercicio de funciones -diversas a, e incompatibles con- su naturaleza, pues se les ha sometido a un desgaste excesivo que ha mermado su legitimidad y trastornado su vida interior; pero es un hecho también que la inseguridad que aqueja a nuestro estado hace necesario un esquema de transición encaminado a desmilitarizar las actividades de seguridad pública.

Se propone la creación de una Guardia Nacional, auxiliar del Ministerio Público y facultada para prevenir y combatir el delito a nivel nacional, observando mecanismos de disciplina y jerarquía equiparables a los de nuestras fuerzas armadas, pero formal y materialmente distintos.

De tal suerte, los planes, programas y acciones en que se basará el despliegue de sus tareas, será diseñado y mandado por la autoridad civil con una visión de



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

táctica policial, ello en congruencia con lo dispuesto en el vigente párrafo décimo del artículo 21 constitucional, que dispone que *“Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”*.

El mismo párrafo citado, dispone, como un esquema de coordinación entre las instituciones policiales y los ministerios públicos de los tres órdenes de gobierno, al que se insertaría la Guardia Nacional: el Sistema Nacional de Seguridad Pública, esto implica el ejercicio coordinado de acciones tendientes al cumplimiento cabal de esa función estatal.

Así, el andamiaje institucional para la coordinación de dichas instituciones, consolida un esquema normativo institucional que gradual, pero determinadamente excluye a las fuerzas militares, que si bien tienen potestad para realizar labores en materia de seguridad interior del Estado, encuentran los límites establecidos en los artículos 89, fracción VI, y 129 constitucionales³ que establecen un régimen excepcional y temporal de participación de la fuerza armada permanente (ejército, marina y fuerza aérea).

Fuero Civil

Uno de los efectos graves de la participación directa del ejército y la marina en tareas de seguridad pública es la persistencia del fuero militar, es decir, la evasión del control jurisdiccional ordinario en los casos que impactan en el ámbito civil, lo que ha extendido de manera indebida el alcance del fuero militar a los casos denunciados de probable abuso de un militar en el ejercicio de sus funciones. En la propuesta se dispone de manera determinante que las responsabilidades que deriven de faltas y delitos serán determinadas por la autoridad civil, lo que de suyo representa un avance significativo en el establecimiento de medidas de protección a los derechos humanos y certeza jurídica.

Esquema de transición.

³ Las disposiciones referidas establecen:

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.

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.



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

En términos constitucionales, el Presidente de la República puede disponer de las fuerzas armadas para preservar la seguridad interior, pero solo en tiempo de guerra las autoridades militares podrán ejercer funciones diversas a las estrictamente militares, es decir, en tiempos de paz no pueden ejercer actividades de seguridad pública, porque el artículo 21 las reserva a la autoridad civil. Es evidente que esta disposición ha sido quebrantada a grado tal que no se puede procurar el inmediato cumplimiento sin generar una crisis de seguridad.

Por ello se propone en disposiciones de vigencia transitoria, la gradual desaparición de la Policía Federal y la transición ordenada de los miembros de la Policía Militar y Naval a la Guardia Nacional, exceptuando a los miembros de dichas corporaciones de la prohibición a que se refiere el artículo 129 constitucional. Esto tiene tres efectos: se reconoce plenamente la prohibición de intervenir en tiempos de paz en acciones distintas a las de seguridad nacional, se establece el esquema para que recupere su observancia, y se respetan los derechos laborales y de seguridad social de los elementos provenientes de otras organizaciones.

El efecto pretendido es el regreso, en el menor plazo posible, de las fuerzas militares a sus cuarteles, es decir, la desmilitarización de nuestras calles.

Este nuevo esquema normativo institucional converge con el derecho internacional de los derechos humanos, respecto del ejercicio de la función estatal de la seguridad pública, por lo que es convencional.

Uso de la Fuerza.

La sustitución de las fuerzas armadas en las -necesarias, pero indebidas- funciones que realizan en materia de seguridad pública, plantea retos complejos, entre los que se encuentra la escalada violencia que como nación sufrimos, lo que hace un reto complejo, equilibrar el uso legítimo de la fuerza con la plena observancia y respeto de los derechos humanos.

En este sentido, la reforma esboza la necesidad de establecer un protocolo con parámetros y directrices respecto de la intervención y el uso de la fuerza, atendiendo a los criterios de necesidad, proporcionalidad y respeto a los derechos humanos.

El uso legítimo y controlado de la fuerza, como expresión de la capacidad de imperio del Estado, constituye un mecanismo necesario para la conservación de la paz social y del orden colectivo, cuando no exista posibilidad de hacer cumplir la ley mediante el diálogo, la persuasión o la advertencia. En este sentido, se considera necesario que el Estado cuente con normas que establezcan de manera precisa, controlable y evaluable, las herramientas que permitan a la GUARDIA NACIONAL



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

reaccionar adecuadamente frente a situaciones en las que se tenga que hacer uso de la fuerza, pero que a la vez inhiba y sancione su uso innecesario o desproporcionado.

Debe marcarse una clara diferencia con la situación de hecho que hoy se enfrenta: el uso de métodos militares en la seguridad pública ha incrementado en grado significativo la letalidad de las operaciones y las quejas por violaciones a los derechos humanos y ello se debe a que el castrense, es un entrenamiento de guerra, letal, dirigido a abatir al enemigo, mientras que la actividad policial es preventiva, disuasiva y de contención de la acción delictiva, y está orientada en última instancia a la detención de los implicados, siendo el uso de fuerza letal una excepción a su actuar cotidiano.

Por ello, la iniciativa propone: Un adiestramiento diseñado de manera conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana y orientado a la seguridad pública (no será ya un adiestramiento de guerra), y la incorporación de estándares sobre el uso de la fuerza, que deberán ser compatibles con los establecidos a nivel internacional (necesidad, proporcionalidad y uso gradual de la fuerza). Cabe señalar que los estándares internacionales, y organizaciones como la CNDH recomiendan la existencia de leyes que incluyan medidas para el control del uso de la fuerza legítima.

VI. Consideraciones de las diputadas y diputados integrantes de la Comisión

Este apartado se presenta como anexo.

VII. Recomendaciones

Esta Comisión dictaminadora considera adecuado el contenido de la iniciativa de mérito, sin embargo estima conducente que algunas de sus porciones normativas sean revisadas para expresar de mejor forma la intención manifiesta de los promoventes.

En este contexto, esta comisión de Gobernación y Población emite las siguientes recomendaciones, las cuales no se establecen como propuestas específicas de redacción, en función de que ello es facultad que corresponde en exclusiva a la comisión dictaminadora:

PRIMERA. Se estima necesario cuidar que en caso de emitirse dictamen positivo, ninguna de las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto pueda ser



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

interpretada en sentido denostativo hacia nuestras fuerzas armadas, pues ello no es la intención de los promoventes.

SEGUNDA. Resulta relevante y benéfico disponer que los integrantes de la Guardia Nacional, como miembros del ejército que estarán desempeñando funciones de “salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación” de acuerdo por lo dispuesto en el propuesto párrafo décimo del artículo 21 así como a la excepción expresa al artículo 129 establecida en el Artículo Quinto Transitorio, cuenten con un régimen especial de servicio que prevea requisitos capacitación en materia de uso de la fuerza y de respeto a los derechos humanos, adicionales a todos los requisitos del servicio de acceso, permanencia, ascenso que al efecto le apliquen a la Guardia Nacional respecto del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

En este particular, es conveniente fortalecer dicho régimen mediante el establecimiento de instituciones de profesionalización o especialización en capacidades policiales, probablemente una universidad, con estándares mínimos de infraestructura y programas de formación con reconocimiento de validez que permitan, en el menor tiempo posible, egresar a los elementos que se requieren para fortalecer el estado de fuerza de la Guardia Nacional, así como para homologar las capacidades de los diversos miembros provenientes de la Policía Militar y Naval así como los miembros de Policía Federal, para el desempeño de sus funciones de seguridad pública.

TERCERA. El régimen transitorio debe establecer los contenidos fundamentales que la ley orgánica y las disposiciones administrativas que emita el ejecutivo federal para desarrollar, entre otros, estándares convencionales de uso de la fuerza y armamento por parte de los elementos de la Guardia Nacional, así como directrices para instrumentar la obligación de proteger la dignidad humana y los derechos humanos de las personas. Es decir, los transitorios deberán establecer claramente la obligación de emitir mecanismos, procedimientos, protocolos y directrices concretos específicas para los distintos casos en el uso de la fuerza sea necesario y respeto a derechos humanos en el desempeño de las funciones particulares de la Guardia Nacional.

CUARTA. Disponer de manera expresa en el artículo transitorio relativo a la evaluación, que se evaluará la necesidad de transformar la naturaleza de la Guardia Nacional en un cuerpo civil, cuyos miembros, ya sean de procedencia militar o civil, tendrán la opción de mantenerse, conservando el mismo régimen de prestaciones laborales y de carrera, u optar por separarse y reincorporarse a la Policía Militar o Naval. Lo anterior obedece a que no es conveniente orientar la transitoriedad a que



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

la Guardia Nacional mantenga naturaleza militar y que esta eventualmente deje de cumplir funciones de seguridad pública, ya que toda la capacidad construida, tanto institucional como operativa, para el desempeño de las tareas de seguridad pública establecidas en el artículo 2º de la Ley de la Policía Federal, se perdería. Por otro lado, no conviene mantener un periodo indeterminado de transición que se pueda prolongar de manera discrecional.

VIII. Puntos Resolutivos

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y diputados integrantes de esta Comisión de Gobernación y Población, emitimos la presente opinión resolviendo lo siguiente:

Primero. Se considera necesaria la aprobación de la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno, del Grupo Parlamentario de MORENA, que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

Segundo. Se sugiere considerar las recomendaciones indicadas en el apartado anterior.

Tercero. Remítase copia a la Comisión de Puntos Constitucionales, para los efectos reglamentarios conducentes y a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para su conocimiento.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro
a los 19 días del mes de diciembre del año 2018



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

NOMBRE

GP

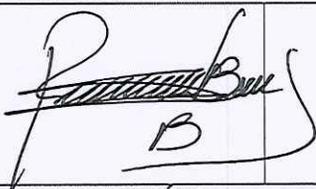
A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

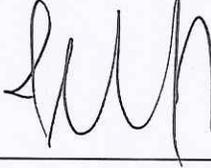
JUNTA DIRECTIVA

PRESIDENCIA

JUNTA DIRECTIVA				
PRESIDENCIA				
Dip. Rocío Barrera Badillo	MORENA			
SECRETARÍAS				
Dip. Sandra Paola González Castañeda	MORENA			
Dip. Aracelí Ocampo Manzanares	MORENA			
Dip. Jaime Humberto Pérez Bernabe	MORENA			
Dip. Beatriz Dominga Pérez López	MORENA			
Dip. Jorge Ángel Sibaja Mendoza	MORENA			
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN			



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN			
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI			
Dip. Marina del Pilar Ávila Olmeda	MORENA			
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA			
Dip. Flora Tania Cruz Santos	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	MORENA			
Dip. Silvano Garay Ulloa	PT			



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Lizeth Amayani Guerra Méndez	MORENA			
Dip. César Agustín Hernández Pérez	MORENA			
Dip. Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses	MORENA			
Dip. Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PES			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			
Dip. Valentín Reyes López	MORENA			
Dip. Laura Angélica Rojas Hernández	PAN			



Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene 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, para establecer la Guardia Nacional.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Luis Fernando Salazar Fernández	MORENA			
Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI			