

Análisis de la Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública

Iniciativa original presentada ante la Cámara de Diputados:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/ago/20220831-III.pdf>

Decreto aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, sin cambios:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

- El artículo 29, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reforma para que la Secretaría de la Defensa Nacional ejerza el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. Es evidentemente inconstitucional, porque el párrafo 12 del artículo 21 constitucional establece: “La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que **estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública**”. Es decir, constitucionalmente el control y demás facultades sobre la Guardia Nacional le corresponde a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- En el artículo 30 bis, se modifican facultades de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:
 - Fracción I, elimina la facultad de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de formular y ejecutar políticas públicas, únicamente le permite intervenir en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y coadyuvar en la prevención del delito. Así, pasa a dejar sin control de la seguridad pública a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
 - Fracción XXV, permite que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana reciba y promueva solicitudes de reconocimiento de inocencia, cuando este tipo de solicitudes son a petición de parte y se realizan ante un Tribunal de Alzada Penal. Haría falta una reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales para poder permitir promociones de reconocimiento de inocencia de la SSPC, sin perjudicar ni obstaculizar el derecho a la defensa de las personas sentenciadas. Claramente, esta facultad está inspirada en el caso de Israel Vallarta, sin embargo, la falta de facultades de la SSPC en términos del reconocimiento de inocencia no es el obstáculo a destrabar para acelerar su proceso.
 - Fracción XXVI, establece que la Secretaría de Seguridad Ciudadana se encargará de la protección, custodia, vigilancia y seguridad en instalaciones e independencias de la Administración Pública Federal. Sin embargo, le quita personal para esta tarea al traspasar la Guardia Nacional a otra Secretaría.

Ley de Guardia Nacional

- En el artículo 7, se propone facultar a la Guardia Nacional para que auxilie a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones, cuando así lo disponga el Presidente.
 - La Guardia Nacional no puede auxiliar a las Fuerzas Armadas pues es ésta quien es titular de la seguridad pública a nivel federal. Al contrario, la Constitución permite que las Fuerzas Armadas actúen en auxilio de la Guardia Nacional y otras instituciones civiles, siempre y cuando esta participación sea de manera extraordinaria, fiscalizada, subordinada, complementaria y regulada. (Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Guardia Nacional).
 - Por lo tanto, quienes deben estar en subordinación y actuar bajo el mando de las instituciones civiles policiales son las Fuerzas Armadas y no al revés.
 - Además, abre la puerta a que la GN sea utilizada para fines que van más allá de la protección de la seguridad pública, puesto que las FFAA están haciendo tareas que exceden esta área bajo dudosos sustentos constitucionales.
- En el artículo 12, se elimina a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de la estructura orgánica. Esto es contrario a lo ordenado por el artículo 21 constitucional, párrafo 12.
 - La participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, de acuerdo con la jurisprudencia mexicana, sólo puede ser válida cuando hay solicitud expresa por parte de las autoridades civiles, existen circunstancias excepcionales que ameriten su intervención, si el Ejecutivo Federal es el que dispone de las mismas deberá fundar y motivar de la intervención, así mismo las Fuerzas Armadas siempre deberán estar subordinadas a las autoridades civiles.
 - Además, los artículos Segundo y Tercero transitorios del Decreto por el que se reforma la Constitución para crear a la Guardia Nacional disponen que los miembros de las policías militar y naval pueden adscribirse a la Guardia Nacional, mas no que tomen el control absoluto de la institución y siempre respetando el carácter civil que ordena el artículo 21 constitucional.
- En el artículo 30 bis, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se propone atribuir a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, en el artículo 13 de la Ley de la GN se pretende que sea en colaboración de la Secretaría de la Defensa Nacional.
 - Esto quiere decir que no solo la secretaría de seguridad pública queda relegada a formular los planes de acción, sino que tiene que hacerlo en colaboración con la SEDENA. Nuevamente vemos como la subordinación de las Fuerzas Armadas al mando civil se trastoca y se debilita la SSPC.
- Se agrega el artículo 13 Bis en el que se le otorga el poder total de la SEDENA sobre la Guardia Nacional.
 - Nuevamente en este artículo se pretende que la GN auxilie a las FFAA, contraviniendo los criterios establecidos en el quinto transitorio. De hecho, pareciera que con esta clase de disposiciones se pretende que las FFAA sean la institución encargada de funciones de seguridad pública, mientras que la GN sería un ente auxiliar y complementario.

- La SEDENA tendrá la decisión sobre la organización, operación, distribución territorial de la GN.
- En los artículos 17, 18 y 19 establece obligaciones a las diferentes estructuras jerárquicas de la GN para coordinarse y colaborar con las Fuerzas Armadas.
 - De nuevo se establece una relación horizontal entre la Guardia Nacional y las FFAA.
 - Los principios interamericanos y constitucionales exigen una subordinación de las instituciones castrenses a las instituciones de seguridad civiles.
- En el artículo 57 se establece que el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar.
 - Es claro que el carácter civil de la Guardia Nacional se compromete si todos sus miembros siguen sujetos a la jurisdicción militar. Además de que es contrario a los estándares interamericanos que ordenan sujetar a la jurisdicción militar a las conductas relacionadas con la disciplina militar y no puede extenderse a las funciones de seguridad pública.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Armada Aéreos

- Se agrega el artículo 2 Bis, en el que facultan al personal militar para que efectúe operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública.
 - Contrario al artículo 21 constitucional que ordena que la seguridad pública será de carácter civil; y al 129 que impide a las Fuerzas Armadas llevar a cabo tareas ajenas a la disciplina militar en tiempos de paz.
 - Si bien es cierto que el Quinto Transitorio permitía el uso de las FFAA en tareas de seguridad pública hasta 2024, no quiere decir que sea una facultad que pueda establecerse en la regularidad de la ley orgánica (permanentemente).

Ley de ascensos y recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

- Mantiene en el sistema de ascensos y recompensas del ejército y fuerza aérea mexicanos al personal militar adscrito a la Guardia Nacional.

Régimen Transitorio

- El segundo transitorio contempla que, a la entrada en vigor de la ley, el personal de la Marina que forme parte de la Guardia Nacional y no solicite su reasignación a la Marina perderá su grado jerárquico y obtendrá uno equivalente al de Policía Militar. Los servicios de este personal solo se prestarán al ejército y Fuerza Aérea. Al igual, las plazas y recursos de este personal serán transferidos a la Secretaría de la Defensa Nacional.
- En el Sexto transitorio, se le ordena a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana disponer del personal procedente la extinta Policía Federal para que cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional. El personal seguirá adscrito a la Secretaría, pero no se especifica en qué funciones. Habrá personal proveniente de la Policía Federal que permanezca en Guardia Nacional en los organismos especializados, pero será relevado gradualmente.
 - Se confirma en este transitorio la instrucción que había circulado mediante oficios de sacar a todo el personal proveniente de Policía Federal de la Guardia Nacional.
 - No hay lugar a duda de que se quiere eliminar el carácter civil y policial de la GN